



universität
wien

Diplomarbeit

Titel der Diplomarbeit

„Politische Strategieanalyse“ als Methode zur Erhöhung
von Rationalität in politischen Entscheidungsprozessen

Verfasser

Stefan Hauer

angestrebter akademischer Grad

Magister der Philosophie (Mag.phil.)

Wien, 2012

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A-300

Studienrichtung lt. Studienblatt:

Politikwissenschaft

Betreuer:

Univ. Prof. Dr. Peter Gerlich

Persönliche Erklärung

Ich erkläre hiermit, dass ich die vorliegende Diplomarbeit selbstständig verfertigt habe und dass die verwendete Literatur bzw. die verwendeten Quellen von mir korrekt und in nachprüfbarer Weise zitiert worden sind. Mir ist bewusst, dass ich bei einem Verstoß gegen diese Regeln mit Konsequenzen zu rechnen habe.

Nachname, Vorname (in Blockschrift)

Datum

Unterschrift

INHALTSVERZEICHNIS:

	Seite
<u>1. Vorwort</u>	4
<u>2. Einleitung</u>	6
<u>3. Forschungsfrage und Thesen</u>	10
<u>4. Zentrale Begriffsdefinitionen:</u>	11
4.1 Rationalität	11
4.2 Strategie	12
4.3 Strategische Einheit, Strategisches Kontinuum, Springender Punkt	12
4.3.1 Strategisches Kontinuum	13
4.3.2 Springender Punkt	14
4.4 Party Government System	14
4.5 Kollektive und Individuelle Akteure	15
4.5.1 Strategischer Akteur	16
4.6 Strategisches Zentrum	17
4.6.1 Dimension Konzentration	17
4.6.2 Dimension Verflechtung	17
4.6.3 Dimension Zentrierung	18
4.7 Strategiefähigkeit	20
4.7.1 Einfache- und Erweiterte Strategiefähigkeit	20
4.7.2 Nachholende- und Antizipierende Strategiefähigkeit	21
4.8 Strategische Kalkulationen	21
4.8.1 Strategische Ziele	22
4.8.2 Strategische Mittel	22
4.8.3 Strategische Umwelt	22
4.8.4 Kalkulationstypen	23
4.9 Strategische Steuerungsprozesse	23
4.10 Referenzrahmen von Problempolitik, Konkurrenzpolitik und Öffentlichkeit	24
4.10.1 Problempolitik	25
4.10.2 Konkurrenzpolitik	26
4.10.3 Öffentlichkeit	26
4.11 Entscheidungsprozesse im Party-Government System	27
4.11.1 Entscheidungsstruktur:	28
4.11.2 Zeitdilemma von Entscheidungen	28
4.12 Nachhaltigkeit in der Verkehrspolitik	29
<u>5. Handlungstheorie als Grundlage der „Politischen Strategieanalyse“</u>	32
5.1 Politische Strategieanalyse ein neuer politikwissenschaftlicher Approach	32
5.2 Prinzip des „zweckrationalen Handelns“	33
5.3 Handlungstheorien	34
5.4 Entscheidungstheorien	35
5.5 Kritik und Abgrenzung zu Rational-Choice-Ansätzen und zur Spieltheorie	37

	Seite
<u>6. Methodische Einbettung der Strategieberichtungsanalyse in den Forschungsgegenstand:</u>	40
6.1 Methodischer Rahmen für die „Politische Strategieberichtungsanalyse“ hinsichtlich einer nachhaltigen Mobilitätsstrategie am Beispiel des „Gesamtverkehrskonzepts OÖ 2008“	40
6.3 Strategieberichtung – Grundelement des Strategy-Making-Prozesses	42
6.3.1 Strategieberichtung – Ziele	43
6.3.2 Strategieberichtung – Lage	44
6.3.3 Strategieberichtung – Optionen	45
6.3.4 Strategieberichtung – Entscheidung	46
6.3.5. Strategieberichtung – Strategie	46
<u>7. Strategieberichtungsanalyse des Politikfelds Verkehr in Oberösterreich</u>	48
<u>8. Lageanalyse der strategischen Umwelt im Politikfeld Verkehr in Oberösterreich</u>	49
8.1 Evaluierung des „Gesamtverkehrskonzept Oberösterreich 2008“	49
8.2 Evaluierungskriterien-Set	50
8.2.1 Entstehungszusammenhang	50
8.2.2 Polity-Dimension im Entstehungszusammenhang des GVK 08	50
8.2.2.1 Makro-Ebene: Institutionelle Einbettung der Bundesländer in das Staatsgefüge der Republik Österreich	51
8.2.2.2 Mikro- und Meso-Ebene: Institutionelle Rahmenbedingungen der Verkehrspolitik in Oberösterreich	55
8.2.3 Politics-Dimension im Entstehungszusammenhang des GVK 08	58
8.2.3.1 Politics-Dimension: Historischer Hintergrund der OÖ-Verkehrspolitik	58
8.2.3.2 Politics-Dimension: Entstehungsprozess des Gesamtverkehrskonzept Oberösterreich 2008	61
8.2.3.2.1 Experteninterview mit einem „strategischen Akteur“ der Grünen OÖ	62
8.2.3.2.2 Landtags- Enquete „Gesamtverkehrskonzept für Oberösterreich“	66
8.2.3.2.2.1 Positionen der Mitglieder der OÖ-Landesregierung	67
8.2.3.2.2.2 Positionen der oberösterreichischen Sozialpartner	72
8.2.3.2.2.3 Positionen der im OÖ Landtag vertretenen Parteien	74
8.2.3.2.2.4 Positionen aus Expertenperspektive	76
8.2.4 Policy- Dimension im Entstehungszusammenhang des GVK 08	79
8.2.4.1 Policy- Dimension: Energie und Verkehr	79
8.2.4.2 Policy- Dimension: Multimodalität im Verkehr	80
8.2.4.3 Policy- Dimension: Fußgängerkehr	82
8.2.4.4 Policy- Dimension: Fahrradverkehr	82
8.2.4.5 Policy- Dimension: Bahn als Rückgrat im Öffentlichen Verkehr	83

	Seite
8.2.5 Experteninterview mit DI Martin Blum (VCÖ- Verkehrsclub Österreich)	84
8.2.2 Analytische Rekonstruktion des Gesamtverkehrskonzepts	92
8.2.2.1 Analytische Rekonstruktion: Leitbild	92
8.2.2.2 Analytische Rekonstruktion: Träger/Adressaten	94
8.2.2.3 Analytische Rekonstruktion: Ziele/Indikatoren	95
8.2.2.4 Analytische Rekonstruktion: Schwerpunktfelder/Maßnahmen	98
8.2.2.4.1 Schwerpunktfeld: Straßenbau	98
8.2.2.4.2 Schwerpunktfeld: Öffentlicher Verkehr	99
8.2.2.5 Analytische Rekonstruktion: Weiterentwicklung	100
8.2.3 Strategische Evaluation	101
8.2.3.1 Strategiebegriff	101
8.2.3.2 Strategische Akteure	102
5.2.3.3 Strategiefähigkeit	102
5.2.3.4 Strategieziele	103
8.2.3.5 Strategische Mittel	104
8.2.3.6 Strategische Optionen	105
<u>9. Potentialanalyse für strategische Optionen der Grünen OÖ im Politikfeld Verkehr</u>	106
9.1. Quantitative Potentialanalyse	108
9.2 Strategische Optionenbildung	110
9.2.1 Anpassungs-Strategie	110
6.2.2 Push-Forward-Strategie	111
9.2.3 Eskalations-Strategie	112
9.3 Bewertung Strategischer Optionen im Rahmen der Potentialanalyse	113
<u>10. Conclusio</u>	115
11. Literaturverzeichnis	118
12. Abstract, Lebenslauf, Danksagung	123

1. Vorwort:

*"Ignoranti quem portum petat nullus suus ventus est."*¹

*„Wer nicht weiß, nach welchem Hafen er steuern will, kennt keinen günstigen Wind.“*²

Nach diesem weisen Ausspruch des römischen Dichters und Philosophen „Seneca der Jüngere“ (ca. 4 n.Chr – 65 n.Chr) ist das Ziel der Ausgangspunkt für erfolgreiche Steuerung, ob in der Wirtschaft, im Sport oder in der Politik. Strategie wird als Begriff in all diesen Bereichen, mehr oder weniger elaboriert, verwendet. In der Wirtschaft äußert sich der Begriff als Modeerscheinung in der so genannten Unternehmens- und Strategieberatung.³ Im Segelsport wird neben einer Wettfahrt-Taktik, die sich während den Wettfahrten etwa durch Windrichtungsänderungen ständig ändert, vor einer Regatta eine Strategie entwickelt. Die Regattastrategie soll dabei Wind-, Wellen- und Strömungsverhältnisse, die während der gesamten Regatta herrschen antizipieren, aber auch die Anzahl und Stärke der Gegner im Regattafeld berücksichtigen, und in Bezug zur eigenen Zielsetzung für alle Wettfahrten einer Regatta, setzen. Im Rahmen des Regattasports ist also ziemlich klar, was eine Strategie und was eine Taktik ist, gerade in der Politik findet eine Abgrenzung des Strategiebegriffs vielfach nicht statt. Die Verwendung des Begriffs ist häufig der Versuch, einfache Zielformulierungen mit der Aura des überlegten Handelns oder der langfristigen Planung, auszustatten. Als begeisterter Segelsportler und Politikwissenschaftler war die wenig elaborierte Definition des Strategiebegriffs in der öffentlichen Debatte, Motivation mich auf die Spurensuche des Begriffs zu machen.

Im Mai 2010 nahm ich im Rahmen eines Kongresses der „European Association of Political Consultants“ (EAPC) in Wien, an der Master Class „How to Reach the Hearts and Minds of Your Target Group“ teil, die vom Meinungsforschungsinstitut SORA organisiert wurde. Im Kreis der Elite der europäischen Wahlkampfmanager und Politikberater, wurde Strategie im Kontext von Wahlkampf- und Kampagnenführung thematisiert. Die Diskussionen mit Bo Krogvig dem ehemaligen Chef-Berater der schwedischen Sozialdemokraten in den Jahren 1984 bis 1994, handelten von den Erfahrungen in der Praxis von Wahlkämpfen, Regierungsbildungen und Kampagnen. Auch der deutsche Volker Riegger, ehemaliger Berater der SPD und Mitarbeiter von Egon Bahr, hielt im Rahmen der Master Class einen inspirierenden Vortrag über Wahlkampfstrategie und „Message Development“. Persönlich haben mich diese Begegnungen beeindruckt, zumal ich nur ein Jahr zuvor selbst in einen Wahlkampf involviert war. Im Landtagswahlkampf 2009 in Oberösterreich war ich als Mitarbeiter für den Bereich des Online-Wahlkampfs bei den Grünen, angestellt. Nach der geschlagenen Landtagswahl und den Begegnungen im Rahmen der Master Class, suchte ich nach politikwissenschaftlicher Literatur, die sich mit dem Strategiebegriff auch über den Wahlkampf-Zusammenhang hinaus auseinandersetzte, und stieß auf die „Politische Strategieanalyse“ von Joachim Raschke und Ralf Tils. Der Approach der beiden deutschen Politikwissenschaftler begeisterte mich, weil er weit über die Zusammenhänge von Wahlkampf und politischer Kommunikation hinausging, auch wenn die verwendete Sprache auf einem hohen Abstraktionsniveau stattfindet.

¹ Seneca Epistulae morales ad Lucilium, VIII, LXXI, 3

² Hänsch 2002, 179

³ Vgl. Strategieberatung: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/17888/strategieberatung-v9.html>

Für meine Diplomarbeit wollte ich diesen Approach an einem Fallbeispiel anwenden und wurde im Politikfeld Verkehr fündig. Mein persönlicher Bezug zur Verkehrspolitik ergab sich durch meinen Zivildienst, den ich als Assistent in der VCÖ-Kommunikationsabteilung leisten durfte. Meine Erfahrungen bei den oberösterreichischen Grünen und die Kenntnis über ein Gesamtverkehrskonzept Oberösterreich, welches medial immer wieder als verkehrspolitische Strategie bezeichnet wurde, führten schließlich dazu diese Arbeit zu schreiben. Ich habe mich bemüht im Rahmen dieser Diplomarbeit, trotz meiner politischen Positionierung, kritisch im Sinne der „Intersubjektivität“⁴ mit einem politikwissenschaftlichen Approach ein Politikfeld zu untersuchen. Der Approach ist nachvollziehbar, kritisierbar und wissenschaftlich, dies soll auch für meine Interpretationen und Schlussfolgerungen auf Basis der „Politischen Strategieanalyse“ gelten.

Auf eine durchgehende geschlechterneutrale Schreibweise wird im Rahmen dieser Arbeit verzichtet, um eine bessere Lesbarkeit zu erreichen. Wobei anzumerken ist, dass mit den Begriffen „Akteur“ oder „Strategen“ auch die weibliche Form „Akteurin“ und „Strategin“ gemeint sind. Außerdem ist mit den Begriffen „der Bürger“ auch „die Bürgerin“ gemeint ebenso wie mit dem Begriff „die Wählerin“ auch die männliche Form „der Wähler“ gemeint ist.

⁴ Vgl. Schultze 2004, 598

2. Einleitung:

„Politische Strategieforschung“ als relativ junges Forschungsfeld in der Politikwissenschaft steht in einem Spannungsverhältnis zwischen der Produktion von Erklärungs- und Orientierungswissen.⁵ In diesem Spannungsverhältnis befindet sich auch der hier verfolgte Ansatz der „Politischen Strategieanalyse“. Das Anwendungsfeld für den Approach ist dabei von der Perspektive eines Kollektivakteurs geprägt und verfolgt insofern die wissenschaftliche „Strategie“, ein Scharnier zwischen Theorie und Praxis zu bilden.⁶ Die konsequente theoretische Verortung des Approachs in den Handlungs- und Entscheidungstheorien, wie sie auch im Rahmen dieser Arbeit dargestellt wird, ergibt sich aus der Akteurs-Orientierung, welche die Grundlage sowohl des Approaches als auch des hier konzeptualisierten Forschungsgegenstands bildet. Die Verbindung der Kategorien Erklärungs- und Orientierungswissen findet sich hier vor allem durch die Anwendung der „Strategieanalyse“ als Methode zur Evaluierung einer „fertigen Strategie“ aus der „Praxis“. Diese Evaluierung bildet dabei gleichzeitig auch den Ausgangspunkt für die Anwendung des Approaches im Sinne der Produktion von Orientierungswissen.

Im Zentrum des Forschungsinteresses steht dabei die Frage nach Rationalität in der Politik. Das Bedürfnis nach Rationalität in der Politik äußert sich auch im Phänomen der immer stärker werdenden Politikverdrossenheit, das jüngst auch mit dem Begriff des „Wutbürgers“ ein neues Label bekommen hat. Das Bedürfnis nach sachlich oder auch politisch nachvollziehbaren Entscheidungen der Politik, in einer immer komplexer werdenden Gesellschaft, wird hier gleichgesetzt mit einem Rationalitätsbedürfnis.

Strategie kann daher aus dieser Perspektive – vor allem in der Dimension Problempolitik – einen Beitrag zur Erhöhung der Demokratiequalität leisten, indem nicht nur Orientierung für „Kollektivakteure“ im „Party-Government-System“ produziert wird, sondern auch Orientierung für die Öffentlichkeit über verschiedene Optionen, gebildet wird. Die Auswahl von „Optionen“ entspricht dabei dem Kernprinzip der Demokratie, der Wahl. Die Strategiebedürftigkeit der politischen Akteure wächst in Zeiten, die von Krisen-Diskursen beherrscht werden. Gerade im Politikfeld Verkehr, das beeinflusst ist von den großen Krisen der Zukunft – der Energiekrise, der Wirtschaftskrise, der Klimakrise – wird dieser Strategiebedarf deutlich.

Um Strategieanalyse operationalisierbar zu machen, wird das Anwendungsfeld in dieser Diplomarbeit eingeschränkt auf ein Strategiedokument zu einem bestimmten Politikfeld, auf der österreichischen Bundesländerebene. Diese Eingrenzung ermöglicht eine genaue Kenntnis, sowohl des Politikfelds als auch der individuellen und kollektiven Akteure im Politikfeld, die im Zusammenhang mit „Politischer Strategieanalyse“ den Ausgangspunkt der Untersuchung bilden. Das zentrale Forschungsinteresse bildet sich einerseits, aus der Frage nach Rationalität in Entscheidungsprozessen im Politikfeld Verkehr, unter der Berücksichtigung der Politik-Dimensionen Polity, Politics und Policy und andererseits aus der Frage nach Rationalität der Strategie selbst am Beispiel des Gesamtverkehrskonzepts Oberösterreich 2008.

⁵ Vgl. Raschke/Tils 2007, 35

⁶ Vgl. Raschke/Tils 2010, 382

Die Arbeit gliedert sich dabei in zwei Hauptabschnitte, wobei sich der erste Teil mit der Konzeptualisierung des Approachs „Politische Strategeanalyse“ nach Raschke/Tils (2007) beschäftigt. Der zweite – empirische – Teil, untersucht das Politikfeld Verkehr in Oberösterreich am Beispiel des Gesamtverkehrskonzepts Oberösterreich 2008 als verkehrspolitische Strategie des Landes Oberösterreich.

Im Zuge der Vorstellung des Approachs wird in die Begrifflichkeiten der „Politischen Strategeanalyse“ – eingeführt unter besonderer Berücksichtigung der Strategiedefinition und des Konzepts der Rationalität – in Anlehnung an Max Webers Konzept des „zweckrationalen Handelns“. Außerdem wird der Bezugsrahmen des Forschungsfeldes mit dem Konzept des „Party-Government-Systems“⁷ erläutert, auf welches sich die Analyse bezieht. Das „Party-Government-System“ ist dabei synonym mit „Parteiendemokratie“ zu verstehen. Dabei liegt der Vorteil des Konzepts des „Party-Government-Systems“ darin, dass damit eine relativ wertneutrale Beschreibung der österreichischen Wirklichkeit der Parteiendominanz im Politischen System möglich wird, ohne sich zu sehr auf die sich daraus abzuleitenden normativen Implikationen beziehen zu müssen.

Eine besondere Aufmerksamkeit wird dabei dem Akteursbegriff gewidmet, da die Begriffe Individual- und Kollektivakteure ebenso wie die Kategorie des „strategischen Akteurs“ im Zusammenhang mit dieser Arbeit zentral sind. Die Akteursperspektive ist eng mit den theoretischen Konstrukten „Strategisches Zentrum“⁸ und „Strategiefähigkeit“⁹ der „Strategeanalyse“ verbunden. Das „strategische Zentrum“ bildet sich aus jenen Individualakteuren innerhalb eines Kollektivakteurs, die auf Grund verschiedener Kriterien strategische Entscheidungen treffen. „Strategiefähigkeit“ bezieht sich wiederum auf einen Kollektivakteur, also eine Partei, Organisation oder Regierung und meint die Fähigkeit strategisch zu handeln, wofür zB. ein funktionierendes „Strategiezentrum“ eine Voraussetzung ist.

Der Referenzrahmen strategischer Politik wird durch das „Strategische Interaktionsdreieck“¹⁰ auch graphisch dargestellt. In diesem Interaktionsdreieck bilden die politischen Kollektivakteure die Basis und interagieren zwischen den Polen „Problempolitik“¹¹ und „Konkurrenzpolitik“¹² über die „Öffentlichkeit“¹³ mit den Adressaten von strategischer Politik.

In einem kurzen theoretischen Kapitel werden handlungs- und entscheidungstheoretische Grundlagen der „Politischen Strategeanalyse“ diskutiert und in Zusammenhang mit dem Forschungsinteresse gebracht.

⁷ Vgl. Katz 1986, 42ff

⁸ Vgl. Raschke/Tils 2011, 146

⁹ Vgl. Raschke/Tils 2007, 273

¹⁰ Vgl. Kapitel 4.10 Referenzrahmen

¹¹ Vgl. Raschke/Tils 2007, 213ff

¹² Vgl. Raschke/Tils 2007, 222ff

¹³ Vgl. Kapitel 4.10.3 Öffentlichkeit

Im Kapitel „Methodische Einbettung der Strategieanalyse in den Forschungsgegenstand“ steht zunächst das Grundmodell der „Politischen Strategieanalyse“ im Vordergrund, um die in dieser Arbeit verwendete Auswahl an Elementen der Strategieanalyse in den Kontext des gesamten Modells zu stellen. Das „Strategy-Making-Modell“¹⁴ von Raschke/Tils entspricht dabei einem Kreislauf, der aus den Elementen „Strategiefähigkeit“, „Strategiebildung“, und „Strategische Steuerung“ besteht. Im Zusammenhang mit den hier verwendeten Elementen des „Strategy-Making-Prozesses“ ist vor allem die Kategorie „Strategiebildung“ hervorzuheben, wobei dem Element „Lageanalyse“ im Rahmen dieser Diplomarbeit die größte Bedeutung zukommt.

Der zweite – empirische Hauptteil – der Arbeit hat das Politikfeld Verkehr in Oberösterreich bzw. den Untersuchungsgegenstand „Gesamtverkehrskonzept Oberösterreich 2008“ im Zentrum des Interesses. Hier werden die Analyse-Sequenzen „Lage- und Potentialanalyse“ verdichtet und teilweise ineinander geschoben, wobei der Evaluierung des Gesamtverkehrskonzepts der meiste Platz eingeräumt wird. Die Evaluierung erfolgt nach einem „Evaluierungskriterien-Set“ in Anlehnung an Ralf Tils, das aus drei zentralen Bereichen besteht:

Dem Entstehungszusammenhang, der Analytischen Rekonstruktion und Strategischen Evaluation. Die Kategorie Entstehungszusammenhang des Gesamtverkehrskonzepts untersucht die politische Ausgangsbasis für den Strategiebildungsprozess in den Dimensionen Polity, Politics und Policy. Der Entstehungszusammenhang bildet die institutionellen, inhaltlichen und wettbewerbspolitischen Rahmenbedingungen im Entstehungsprozess des Gesamtverkehrskonzepts ab. Dadurch wird gleichzeitig auch ein großer Teil der strategischen Umwelt im Politikfeld Verkehr sichtbar.

In diesem Teil der Arbeit finden sich auch zwei Experteninterviews, die einen unverzichtbaren Bestandteil der Analyse ausmachen. Ein strategischer Spitzenakteur der Grünen Oberösterreich hat dabei wertvolle Informationen aus der Politics-Perspektive über den Erstellungsprozess des Gesamtverkehrskonzepts geliefert, das – nicht nur aus Sicht der Grünen – einen zentralen Bezugspunkt für die Begründung verkehrspolitischer Vorhaben in Oberösterreich darstellt. Um die Aussagen des grünen Spitzenakteurs in Bezug auf die anderen Akteure im Politikfeld bewerten zu können, wurde das Wortprotokoll der Landtagsenquete zum Gesamtverkehrskonzept, herangezogen und ausführlich analysiert, so konnte ein guter Überblick der verschiedenen Positionen im Politikfeld hergestellt werden.

Im Bereich der Policy-Perspektive, hinsichtlich einer nachhaltigen Verkehrspolitik, konnte das Experteninterview mit DI Martin Blum – der zum Zeitpunkt des Interviews noch Chef der Abteilung Verkehrspolitik beim VCÖ war – detaillierte Einblicke liefern. Blum brachte durch seine ausgesprochen guten Kenntnisse der „Verkehrs- Szene“ in Österreich Hintergrundinformationen in den Forschungsprozess ein, die ein Bewerten der oberösterreichischen Situation ungemein erleichterten.

¹⁴ Vgl. Kapitel 6.2 Grundmodell der „Politischen Strategieanalyse“

Den Abschluss der empirischen Analyse und Anwendung des Approachs bildet die „Potentialanalyse“¹⁵ für den Kollektivakteur Grüne OÖ, hinsichtlich der Bildung von strategischen Optionen im Politikfeld Verkehr, die in der Dimension Konkurrenzpolitik und Parteienwettbewerb zu verorten sind. Die dort formulierten, potentiellen Optionen entsprechen dabei keinem fertigen Strategiekonzept, markieren aber den Anfangspunkt für weitere Forschungen zu diesem Themengebiet. Sie sollen im Sinne der Verbindung von Erklärungs- und Orientierungswissen auch einen kleinen Beitrag zum „neuen“ Forschungsfeld der „Strategieforschung“ in der Politikwissenschaft liefern.

¹⁵ Vgl. Kapitel 9. Potentialanalyse

3. Forschungsfrage und Thesen:

Inwiefern kann der Approach „Politische Strategieanalyse“ – aus der Perspektive des Kollektivakteurs „Die Grünen OÖ“ – dazu beitragen, Rationalität in verkehrspolitischen Entscheidungsprozessen des Landes Oberösterreich, zu erhöhen?

Thesen:

- Es gibt ein Rationalitätsdilemma für „strategische Politik“ im Politikfeld Verkehr.
- Es besteht ein Mangel an bewussten, professionell vorbereiteten Strategieentscheidungen im Politikfeld Verkehr in Oberösterreich.
- Die Anwendung des Approachs der Politikwissenschaftler Joachim Raschke und Ralf Tils „Politische Strategieanalyse“ führt im Sinne von Orientierungswissen, zu einer Erhöhung von Rationalität in politischen Entscheidungsprozessen für „Kollektivakteure“.

3.1 Methodische Vorgehensweise im Forschungsprozess:

Im Forschungsprozess dieser Diplomarbeit wird ein Mix aus verschiedenen methodischen Techniken angewendet, bestehend aus:

Hermeneutischer Inhaltsanalyse von wissenschaftlicher Literatur aus dem Bereich Verkehrsplanung, Verkehrswissenschaft und Sekundärliteratur zum Politikfeld Verkehr. Außerdem durch hermeneutische Inhaltsanalysen von Primärliteratur am Beispiel von Landesgesetzen, Regierungsdokumenten sowie eines Wortprotokolls der Landtagsenquete zum Forschungsgegenstand. Diese Analysen werden im Sinne einer Evaluierung, unter Zuhilfenahme eines Evaluierungskriterien-Sets, durchgeführt. Die Analyse der Primär- und Sekundärliteratur wird ergänzt durch, Interviews von Experten aus dem Bereich Verkehrspolitik und strategischer Beratung und Spitzenakteuren aus dem Politikfeld „Verkehrspolitik in Oberösterreich“ sowie durch Offene Hintergrundgespräche mit Strategieexperten die für die Erstellung dieser Arbeit unverzichtbar waren.

Die methodische Vorgehensweise entspricht insofern auch der Arbeitsweise, auf die Raschke/Tils ihren Approach „Politische Strategieanalyse“ stützen, als auch diese beiden Autoren vor allem mit Experteninterviews und konkreten Fallstudien arbeiten.

4. Zentrale Begriffsdefinitionen:

4.1 Rationalität

Die Begriffsgeschichte von Rationalität reicht zurück bis in die Antike und ist bis heute zahlreichen Wandlungen in ihrem Bedeutungscharakter unterworfen. „Rationalität in der Antike meinte logos im Kosmos, in der Psyche und im Politischen einen Teilbereich (das Rationale in Abgrenzung vom Irrationalen), dann hauptsächlich das Ganze als Gesamtordnung der Teile. Das ins Politische übertragene Ideal ist [...] die Herrschaft der Vernunft über die Unvernunft zB. Platons Philosophenkönigtum, aber auch der sokratische Dialog mit seiner permanenten Forderung nach Begründung veriteter Meinungen.“¹⁶ Die weitere Karriere des Begriffs Rationalität vor allem im Zusammenhang mit Strategie wird von Raschke/Tils (2007) mit Herbert Schnädelbach folgendermaßen beantwortet: „Für die Moderne ist charakteristisch, dass es keine integrale Vernunft oder Rationalität mehr gibt (Schnädelbach 2007). Dass sie vielmehr zerfallen ist in unterschiedliche Rationalitäten, in Dimensionen von Rationalität.“¹⁷

Nicht nur in dieser Diplomarbeit ist der Zusammenhang von Strategie und Rationalität evident. Es können drei Typen von Rationalität unterschieden werden 1.) „Strategische Rationalität“ die sich hauptsächlich aus der rationalen Bildung von Strategien konstituiert zB. bei der Formulierung von Zielen und insofern die Rationalität der Strategie selbst betrifft. 2.) Der zweite Typus „Rationalitätsmöglichkeiten“ bezieht sich auf die theoretisch-methodische Ebene und führt durch zu starke Betonung von rationalen Modellannahmen, die in der Tradition von Rational Choice- Ansätzen stehen, zu einer überzogenen Rationalitätserwartung. 3.) Der dritte und für diese Arbeit zentrale und aussagekräftige Typus von Rationalität ist jener, der „Rationalitätseffekte“ durch Strategie beschreibt.¹⁸

Ich schließe mich hier Raschke und Tils in ihrer Einschätzung über „Rationalitätseffekte“ vollinhaltlich an, da dies den Kern des Forschungsinteresses für diese Diplomarbeit ausmacht, wenn sie davon sprechen, dass: „Schon das Verfolgen strategischer Politik [...] Interaktionsakteure unter Druck[setzt], selbst strategisch zu werden und [...] damit Rationalisierungsprozesse [auslöst]. Das gilt innerhalb wie zwischen Kollektivakteuren. Eine Verbreiterung strategischen Handelns erhöht keineswegs die Erfolgsaussichten jedes einzelnen, dennoch kann man sich einem in Gang gesetztem Rationalisierungsprozess nur durch tendenziell irrationale Argumentationen entziehen („Politik ist anders“, „Intuition ist alles“, „Strategie ist unmöglich“ etc.). Strategie kann – realistisch verstanden – zu einem Projekt sinnvoller Rationalisierung von Politik werden. Dann muss man es gegen grundsätzliche Rationalitätszweifel ebenso wie gegen Überrationalisierung verteidigen und die Grenzen der Rationalität akzeptieren.“¹⁹

¹⁶ Weiß 2004, 786

¹⁷ Raschke/Tils 2010, 378

¹⁸ Raschke/Tils 2010, 378-380

¹⁹ Raschke/Tils 2010, 380

Diese „Rationalitätseffekte“ werden mittels der „Politischen Strategiebericht“ im Kontext der oberösterreichischen Verkehrspolitik gesucht. Wobei sowohl die Evaluierung des „Gesamtverkehrskonzeptes OÖ“ im Sinne von „Strategischer Rationalität“ des Konzeptes als Policy- Strategiedokument für den Verkehrsbereich von Interesse ist, als auch eine mögliche strategische Perspektive (Rationalitätseffekt) die sich mittels des hier verwendeten Approaches für die Grünen OÖ bilden könnte im Sinne von „strategischer Kommunikation“ und Konkurrenzpolitik.

4.2 Strategie

Bei der Suche nach einem allgemeingültigen Strategiebegriff, der eine analytische Funktion für politikwissenschaftliche Diskurse entfaltet fällt auf, dass der Begriff Strategie nicht einmal im „Lexikon der Politikwissenschaft“ von Nohlen/Schultze erwähnt wird. Für die Konzeptualisierung von Strategie im Zusammenhang mit dem hier vorliegenden Erkenntnisinteresse schließt sich der Autor deshalb der Definition von Raschke/Tils an:

„*Strategien* sind erfolgsorientierte Konstrukte, die auf situationsübergreifenden Ziel-Mittel-Umwelt-Kalkulationen beruhen. *Strategische Akteure* sind strategisch denkende und (inter-) agierende Handlungsträger. *Strategisches Handeln* ist zeitlich, sachlich und sozial übergreifend ausgerichtet und an strategischen Kalkulationen orientiert. *Strategische Politik* meint eine an strategischen Bezügen orientierte und strategisch angelegte Politik; sie weist auf einen bestimmten Typ von Politik hin, der sich von anderen Politiktypen (Routinepolitik, situative Politik etc.) abgrenzen lässt.“²⁰

Strategie als analytisches Konzept wie als politikwissenschaftlicher Begriff ist nicht völlig neu, vor allem in der Disziplin der Internationalen Beziehungen, im Kontext von militärischen Entscheidungen, ist der Begriff beinahe so alt wie die Disziplin selbst. Im Kontext der hier untersuchten Mikro-Ebene des Politikfelds Verkehr auf österreichischer Bundesländerebene ist der Begriff bzw. das zu Grunde liegende analytische Konzept ebenso neu wie im Kontext von Innenpolitik im Allgemeinen. Der Bezugsrahmen von Politischer Strategie ist für die vorliegende Arbeit also begrenzt auf das „Party- Government- System“ Österreichs bzw. der Länderebene am Beispiel Oberösterreichs mit seinen wechselseitigen Implikationen, sowohl auf EU-Ebene wie auch auf Gemeinde- und Bezirksebene. Im Zuge der weiteren Vertiefung des Approaches und seiner empirischen Einbettung wird noch genauer auf die einzelnen Elemente der Definition von Strategie eingegangen.

4.3 Strategische Einheit, Strategisches Kontinuum, Springender Punkt

Eines der wesentlichen Elemente der Strategiedefinition ist, dass eine Strategie „situationsübergreifend“ sein muss, um zur Strategie zu werden. Was aber bedeutet „situationsübergreifend“? Häufig wird darunter eine zeitliche Ausdehnung der „Situation“ verstanden, die langfristig mitgedacht wird, um strategisch zu denken bzw. zu handeln. Die zeitliche Dimension im Sinne von langfristigem Zeithorizont dient dabei auch zur Abgrenzung

²⁰ Raschke/Tils 2007, 127

vom Begriff der Taktik. Wie lange „langfristig“ dauert, bleibt dabei aber weiter unklar. Situationsübergreifend kann aber auch in einem sachlichen Kontext gemeint sein.²¹

Also in der Verknüpfung von zB. Politikfeldern, die für eine Strategie relevant sind. Im Verkehrsbereich würden sich Themenbereiche wie Infrastrukturpolitik, Raumordnungspolitik, und Steuerpolitik verknüpfen lassen, um das Strategieziel einer „nachhaltigen Mobilitätspolitik“ zu erreichen. Unklarheit bleibt aber auch in einer sachlichen Dimension bestehen, was dabei strategisch – situationsübergreifend ist und was zB. durch politische Umweltbedingungen vorgegeben ist. Deshalb wählen Raschke/Tils als Hilfskonstrukt für diese Unklarheit die „Strategische Einheit“.²²

Die „strategische Einheit“ wird deshalb von den „strategischen Akteuren“ als „Maßeinheit“ definiert, um ein überschaubares Handlungsraaster zur Verfügung zu haben. Diese Einheit kann zeitlich oder sachlich abgegrenzt werden, dadurch wird der Handlungsraum so definiert, dass auch der Taktikbegriff erhalten bleibt, im Sinne von „situationsbezogenem“ Handeln. Dies bedeutet, dass zeitliche und sachliche Dimension mit einander verknüpft werden können. Der Kern des Konstrukts „strategische Einheit“ besteht also in der bewussten Abgrenzung des Bezugsrahmens, in dem beabsichtigt ist strategisch zu handeln.²³

4.3.1 Strategisches Kontinuum

Das „Strategische Kontinuum“ weicht diesen harten Kern der „strategischen Einheit“ als bewussten, reflektierten Denkprozess wieder auf, um offen zu bleiben für andere Einflüsse von Strategie als die des bewussten Planens und Denkens. Der Strategiebegriff bleibt auf diese Weise offen für verschiedene Ausprägungen von Strategie, die letztlich politisch folgenreich und damit strategierelevant sein können. Raschke/Tils grenzen dabei aber das „strategische Kontinuum“ sehr wohl von situativem Handeln ab, das nachträglich zur Strategie erklärt wird, weil es funktioniert hat.²⁴

Aber sie räumen ein: „Auch ohne strategische Intention lassen sich strategierelevante Handlungen hervorbringen. Dabei kann es um situativ oder taktisch gemeinte Handlungen gehen [...], aus denen sich eine Strategie entwickelt. Voraussetzung ist, dass sie wahrgenommen, positiv bewertet und zu einer zielgerichteten Strategie gemacht werden. Ein Konzept also, das man selbst nicht entwickeln wollte oder konnte, sondern einem die Praxis zuspießt. Quelle von Strategie muss nicht immer der Kopf, es kann auch die Praxis sein. Allerdings setzt es strategisches Bewusstsein voraus, die Praxis als Lehrmeister anzunehmen – sie muss [aber] durch den Kopf hindurch.“²⁵

²¹ Vgl. Raschke/Tils 2011, 57-58

²² Vgl. ebd.

²³ Vgl. ebd.

²⁴ Vgl. Raschke/Tils 2011, 60

²⁵ Raschke/Tils 2011, 60-61

4.3.2 Springender Punkt

„Der springende Punkt schließlich bezeichnet – mangels eines besseren Begriffs – den Blick für das, worauf es in der Vielfalt der Erscheinungen strategisch ankommt. Dabei geht es um Intuition, Kombinatorik, Urteilsfähigkeit für das Wesentliche, für folgenreiche Zusammenhänge, für zentrale Stärken und Schwächen, für Schlüsselfaktoren und ausschlaggebende Interaktion. Synoptische Kompetenz, die Hilfsmittel der politischen Strategieberatung (zB. Orientierungsschema) und ein besonderes Sensorium für Relevanz in komplexen Makroprozessen fundieren die Fähigkeit, das strategisch Ausschlaggebende zu entdecken.“²⁶

„Auch wenn der springende Punkt etwas genialisch anmutet, wird er ohne vorangegangene Informationsbeschaffung und Analyse kaum auskommen. Wir sind skeptisch gegenüber einem „Finger im Wind“, der den springenden Punkt stets allein mit Hilfe strategischer Eingebung findet. [...] Der springende Punkt als begrenzter, aber folgenreicher Aspekt in komplexen Wirkungszusammenhängen kann alles sein: ein Thema, ein Instrument, eine Person, ein Symbol, eine Arena, ein zeitliches Moment, ein Schwachpunkt des Gegners.“²⁷

Ein plakatives Beispiel für den „springenden Punkt“ lieferte die Strategie von Charles de Gaulle im Jahr 1968. Auf der Suche nach einer Strategie gegen die Studentenrevolte in Paris versuchte er zuerst mit dem untauglichen Mittel von Polizei und Militär, in repressiver Weise den Aufstand niederzuschlagen. Als dies nicht zu dem von ihm gewünschten Ergebnis führte, kam er auf die Idee von Neuwahlen. Er war sich sicher, dass die Mehrheit der französischen Wählerinnen und Wähler die mit den Studenten solidarisierten Kommunisten nicht wählen würden und die Studentenbewegung selbst nicht gewählt werden konnte. Insofern war im Frühjahr 1968 für die Machterhaltungsstrategie von Charles de Gaulle und die Beendigung der Streiks die Neuwahl der „springende Punkt“, aus der die Gaullisten letztlich noch gestärkt hervorkamen.²⁸

„Der springende Punkt zeigt [somit] auch, dass Strategie nicht bloß mehr Komplexität bedeutet, sondern den Versuch einer Fokussierung darstellt, auf das worauf es strategisch jeweils ankommt. Die Irrtumsmöglichkeit ist darin enthalten, hebt aber die Notwendigkeit der Zuspitzung nicht auf. Dazu gehört der Mut, gängige gedankliche und kommunikative Schleifen aufzulösen. Wo strategischer Diskurs stattfindet, unterliegt auch der springende Punkt der Begründung und Kritik.“²⁹ Auch wenn im Falle von de Gaulle ein strategischer Diskurs nicht überliefert ist.

4.4 Party Government System

Das System Party Government³⁰ ist für den Untersuchungszusammenhang deshalb von Interesse, weil es eine relativ wertneutrale Konzeptualisierung der einzelnen Elemente von westeuropäischen Demokratien mit einer starken Stellung von Politischen Parteien wie in Österreich, erlaubt. Party- Government wird im Zuge dieser Diplomarbeit synonym verstanden

²⁶ Raschke/Tils 2007, 159

²⁷ Raschke/Tils 2007, 159

²⁸ Vgl. Raschke/Tils 2011, 67

²⁹ Raschke/Tils 2007, 159

³⁰ Katz 1986, 42ff

mit „Parteiendemokratie“³¹, wobei es hier nicht um eine grundsätzliche Kritik an der einen oder anderen Schlagseite der „Parteiendemokratie“ geht.

Vielmehr sind die gegebenen Bedingungen, also die Existenz und Dominanz von Parteien im Politischen System Österreichs, in Bezug auf ihre Funktion von Interesse. Aus einer demokratiethoretischen Perspektive wird hier auch der Ansatz vertreten, dass gerade durch eine strategische Rationalisierung mittels der „Politischen Strategieanalyse“ qualitätsvollere Entscheidungen entstehen können, die sich insgesamt positiv auf die Demokratiequalität eines Staates auswirken, zumindest soweit sie die Dimension von Problemlösungspolitik betreffen. Das Party- Government- System eignet sich auch deshalb sehr gut für diese Arbeit, weil es relativ offen ist und insofern erklärungsrelevant, sowohl für Oppositions- wie für Regierungspolitik, bleibt.

Richard Katz hat hier einen sehr brauchbaren Ansatz vorgeschlagen, der drei zentrale Elemente der „Parteiendemokratie“ enthält und der hier weiter verfolgt wird:

Erstens das Element der Entscheidungsebene, auf der Akteure aus den Parteien sowohl für Regierungs- wie Oppositionspolitik, jene Ebene darstellen welche, relevante Entscheidungen trifft. Zweitens sind es die Parteien, welche die inhaltliche Ausrichtung von Regierungs- und Oppositionspolitik in allen Phasen des politischen Willensbildungsprozesses wesentlich bestimmen. Drittens wird das politische Personal für das Regierungssystem, ob auf administrativer oder parlamentarischer Ebene, ob in der Rolle von Regierung oder Opposition von den Parteien bestimmt.³²

Auch wenn diese Perspektive aus normativen demokratiethoretischen Überlegungen einer grundsätzlichen Systemkritik unterzogen werden könnte, kommt sie doch der Realität relativ nahe und im Zusammenhang mit dieser Arbeit ist es in Bezug auf das Politische System, von größerem Interesse zu beschreiben und verstehbar zu machen was IST und nicht was sein SOLLTE.

4.5 Kollektive und Individuelle Akteure

Die Politische Strategieanalyse basiert, wie auch im Kapitel über die theoretische Verankerung des Approaches nachzulesen ist, auf der verstehenden Handlungstheorie, die den Akteur ins Zentrum der Überlegungen stellt. Etymologisch kommt der Begriff „Akteur“ aus dem Lateinischen und wird von „actor“ abgeleitet, was so viel bedeutet wie derjenige, der handelt oder etwas tut.³³

Der Akteursbegriff kann folgendermaßen sehr allgemein definiert werden:

„[Ein Akteur ist eine], in der Politik [...] an politischen Entscheidungen handelnd[e] beteiligte Person (individueller Akteur) oder Organisation (kollektiver Akteur).“³⁴

³¹ Bendel 2004, 631

³² Vgl. Raschke/Tils 2007, 27

³³ Vgl. Schubert 2002, 9

³⁴ Schubert 2002, 9

Das Verhältnis von individuellen und kollektiven Akteuren ist für Strategie im politischen Prozess von enormer Bedeutung, da sich die Individualbeziehungen von Einzelpersonen in Bezug zu einem kollektiven Akteur zB. einer Partei oder anderen Organisation, gegenseitig bedingen. Das bedeutet individuelles Handeln von Personen innerhalb von Organisationen hat Auswirkungen auf das Handeln der Organisation selbst. Das Handeln der Organisation hat wiederum Auswirkungen auf die individuelle Person und darüber hinaus hat das Handeln von Organisationen auch Auswirkungen auf das Handeln anderer Organisationen.

Klarer wird dieses Verhältnis am Beispiel von Parteien, denn die öffentliche Positionierung eines Spitzenpolitikers hat Auswirkungen darauf, wie die Partei in der Öffentlichkeit wahrgenommen wird zB. liberalere Ausrichtung der Partei für die nächsten Wahlen. Diese, durch den Individualakteur induzierte Handlung hat Auswirkungen auf den Kollektivakteur Partei. Der Kollektivakteur Partei könnte die nächsten Wahlen wegen dieser neuen liberaleren Ausrichtung der Partei verlieren oder gewinnen und dies hat dann eine Rückwirkung auf den Individualakteur, der als Ergebnis der Wahl entweder in ein Regierungsamt berufen werden könnte, oder im Falle der Wahlniederlage zurücktreten könnte. Für politische Strategie ist daher das Verhältnis zwischen kollektiven und individuellen Akteuren besonders wichtig, insbesondere wenn der Akteursbegriff noch präzisiert wird auf den so genannten „Strategischen Akteur“.

4.5.1 Strategischer Akteur

„Die Kategorie des strategischen Akteurs ist eine Zuspitzung. Sie meint strategisch denkende und agierende Handlungsträger. [...] Prinzipiell können strategische Handlungsträger Individuen oder Kollektive sein. Unser Fokus richtet sich auf Strategien von Kollektivakteuren, nicht auf individuelle Strategien. Politische Karrierestrategien oder Medienstrategien für individuelle Ansehenssteigerung verweben sich zwar mit dem Kollektivakteur, sind aber analytisch von ihm zu trennen [...]. Individuen können in strategischer Hinsicht mehr oder weniger begabt sein, ihre strategische Wirksamkeit bestimmt sich heute über den Kollektivakteur, dem ihr Handeln zugerechnet wird und den sie repräsentieren. Die Strategiefähigkeit des kollektiven Akteurs entscheidet darüber, ob die Herstellung einer kollektiven Realität durch individuelles Handeln gelingt oder das Kollektiv in der „Kakophonie“ der Stimmen vieler versinkt.“³⁵

Das Problem, das sich beim Herstellen von „Strategiefähigkeit“ ergibt, entstammt der Dichotomie von Individual- und Kollektivstrategie. Die Schwierigkeit, zwischen diesen Dimensionen von Strategie umschalten zu können, ergibt sich aus der Biographie aller Spitzenpolitikerinnen und Spitzenpolitiker. Sie haben auf ihrem Weg an die Spitze gelernt sich strategisch so zu verhalten, dass sie vor allem im parteiinternen Wettbewerb erfolgreich im Sinne von durchsetzungsfähig sind. In der Spitzenposition angekommen, müssen sie nun aber für den Kollektivakteur strategisch denken, zumal sie nach außen auch mit ihm identifiziert werden.³⁶

„Erst durch Aufstieg in höchste Positionen übernimmt der Akteur als Spitzenpolitiker strategische Verantwortung für das Kollektiv. [...] Erst wenn man voll verantwortlich ist für den (Miss-) Erfolg der Gesamtorganisation, gewinnen auch die kollektiven Strategieprobleme für den

³⁵ Raschke/Tils 2007, 140

³⁶ Raschke/Tils 2011, 75

Einzelnen den Ernstcharakter, auf den sie bei vertiefender Prüfung angewiesen sind. [...] Man müsste deshalb von einem „Hineinwachsen“ sprechen. Nur wenn sich eine hinreichende Zahl strategiekompetenter Akteure an der Spitze einfinden, dort eine angemessene Strukturierung entwickeln (Stichwort: strategisches Zentrum), bereit und fähig sind, von Individual- auf Kollektivstrategie umzuschalten, kann ein Kollektivakteur entstehen, der nicht nur allgemein handlungsfähig ist, sondern auch über Strategiefähigkeit verfügt.“³⁷

4.6 Strategisches Zentrum

Eine der wichtigsten Aufgaben beim schwierigen Aufbau von Strategiefähigkeit für den Kollektivakteur ist das Klären der Führungsfrage und eng damit verwoben der Aufbau eines „Strategischen Zentrums“. Am Beginn des Aufbaus eines strategischen Zentrums steht die Klärung der Führungsfrage, also wer ist die Nummer 1. Wenn die Führungsfrage geklärt ist bedeutet dies aber noch nicht, dass ein funktionsfähiges strategisches Zentrum gebildet wurde.³⁸

„Das strategische Zentrum ist ein auf formalen Führungspositionen beruhendes informales Netzwerk sehr weniger [Individual-] Akteure, die über privilegierte Chancen verfügen, die Strategie einer Formation zu bestimmen und das strategische Steuerungshandeln zu beeinflussen. Aus den formalen Positionen allein ist oft nicht ableitbar, warum es gerade diese Personen sind, die das strategische Zentrum ausmachen, aber ohne formale Macht haben noch so kluge strategische Intentionen keine Chance. [...] Für die empirische Abgrenzung eines solchen Netzwerks kommt es nicht auf die Häufigkeit tatsächlicher Interaktion und Kommunikation an. Vielmehr geht es um die Notwendigkeit der wechselseitigen Einbeziehung in strategische Entscheidungsprozesse.“³⁹

Für das Konstrukt „Strategisches Zentrum“ haben Raschke und Tils drei Dimensionen hinsichtlich der Funktionsfähigkeit eines strategischen Zentrums formuliert.

- Konzentration
- Verflechtung
- Zentrierung

4.6.1 Dimension Konzentration

Die Dimension „Konzentration“ des strategischen Zentrums bezieht sich auf die begrenzte Anzahl der Personen die sich innerhalb des strategischen Zentrums befinden können um seine Funktionsfähigkeit zu gewährleisten.⁴⁰

4.6.2 Dimension Verflechtung

Die Dimension Verflechtung beschreibt den Grad der Verflechtung bzw. Verankerung der Personen im strategischen Zentrum nach ihren Funktionen in Partei, Regierung und Fraktion. Der Grad der Verflechtung zwischen diesen Institutionen ist dann besonders hoch, wenn diese

³⁷ Raschke Tils 2011, 76

³⁸ Vgl. Raschke/Tils 2007, 282 ff

³⁹ Raschke/Tils 2011 146

⁴⁰ Vgl. Raschke/Tils 2011, 146ff

zentralen institutionellen Einheiten im strategischen Zentrum durch die Führungspersonen vertreten sind, wobei sich auch das Vorhandensein von Personalunionen positiv auf den Verflechtungsgrad auswirkt. Das bedeutet, diese Personen sind auch tatsächlich in ihrem Wirkungsbereich entscheidungsbevollmächtigt.⁴¹

4.6.3 Dimension Zentrierung

Die Dimension Zentrierung meint den Grad der Zentrierung der Entscheidungsfindung innerhalb des strategischen Zentrums auf die Spitzenperson im Zentrum. Das bedeutet, je autonomer die Nummer 1 im Zentrum die Letztentscheidung treffen kann, umso höher ist die Wahrscheinlichkeit, ein stabiles und steuerungsfähiges strategisches Zentrum aufzubauen bzw. zu erhalten.⁴²

Für die Zusammensetzung eines strategischen Zentrums innerhalb einer Partei sind folgende Rahmenbedingungen essentiell.

„Strategisches Zentrum ist nur im Singular zu denken. Zwei oder mehr Zentren innerhalb einer Partei bedeuten Spaltung der Partei. Das gilt vor allem, wenn Zentrum im umfassenderen Sinne der Erarbeitung, Durchsetzung und Steuerung strategischer Politik verstanden wird.“⁴³

Natürlich bestehen innerhalb von Parteien verschiedene Strömungen, Gruppen und Cliques, die auch Einfluss auf das strategische Zentrum haben, der funktionale Unterschied besteht aber in der Steuerungsfähigkeit des Zentrums gegenüber der parteiinternen Peripherie. Wird die Entscheidungs- und Steuerungskompetenz des Zentrums von der Peripherie nicht akzeptiert, ist dies häufig ein Hinweis auf nicht entschiedene Führungsfragen.⁴⁴

Am Beispiel des im Rahmen dieser Arbeit vorliegenden Untersuchungsgegenstands, der Grünen Oberösterreich, hat sich seit der Regierungsbeteiligung im Jahr 2003 ein professionalisiertes Strategisches Zentrum herausgebildet. Durch die veränderten Rahmenbedingungen, die eine Koalitionsregierung mit sich bringt, entstand erhöhter Koordinierungsbedarf, der allein durch das Ansteigen des zeitlichen Drucks für Entscheidungen im Alltagsgeschäft eine große Veränderung gegenüber der Zeit als Oppositionspartei darstellt. Das strategische Zentrum der Grünen musste sich daher, bedingt durch die Übernahme von Regierungsverantwortung, neu konstituieren, und insbesondere dem Koordinierungsbedarf zwischen Fraktion (Landtagsklub), Partei und Regierungsbüro entsprechen.

Hierfür wurde die sogenannte „Montagsrunde“ eingesetzt, ein informelles Gremium bestehend aus: Parteichef (=Landessprecher) in Personalunion auch Regierungsmitglied, sowie dessen Büroleiter auf Seiten der Regierungsebene, die Ebene der Fraktion (=Landtagsklub) vertreten durch den Klubobmann sowie auf Ebene der Partei die Landesgeschäftsführung.

⁴¹ Ebd.

⁴² Vgl. Raschke/Tils 2011, 146ff

⁴³ Raschke/Tils 2011, 147

⁴⁴ Vgl. Raschke/Tils 2011, 147

„Wechselt man von der Ebene der Partei auf die Ebene der Parteiregierung, entscheidet die Zusammensetzung der Regierung über die konkreten Konstellationen. Bei Mehrparteienregierungen sind mehrere strategische Zentren der Normalfall. Innerhalb von Koalitionsregierungen verfügt jede der regierenden Parteien über ein eigenes Zentrum. Anders als bei Einparteienregierungen erweitern sich hier die Koordinationserfordernisse noch einmal erheblich.“⁴⁵

Das strategische Zentrum „Montagsrunde“ dient der Koordination der anstehenden Woche und findet jeden Montag um acht Uhr morgens statt, hier werden die letzten Abstimmungen vor der montäglichen Regierungssitzung (entspricht dem Ministerrat auf Bundesebene) im Linzer Landhaus vorgenommen. Die „Montagsrunde“ entspricht insofern dem strategischen Zentrum der Grünen innerhalb der Koalitionsregierung aus ÖVP und Grünen. Besonders interessant in diesem Zusammenhang ist, dass durch einen „Organisationsentwicklungs- Prozess“ der Partei dieses informelle Gremium ab dem Jahr 2012 durch die Landesversammlung (=Landesparteitag) zu einem formellen und von den Parteimitgliedern legitimierten Gremium wurde. Die „Montagsrunde“ wurde umbenannt in „Leitungsgremium“, ob dieser Schritt zur Bildung von einem neuen „informellen“ Gremium im Sinne des Strategischen Zentrums geführt hat oder ob das „Leitungsgremium“ tatsächlich die Funktion eines Strategischen Zentrums übernehmen konnte war bei Abschluss dieser Diplomarbeit noch nicht abzusehen.

„Es geht [bei Mehrparteienkoalitionen] nicht [mehr] nur um Abstimmungsprozesse innerhalb eines Parteiakteurs in der Regierung, sondern zugleich um die Interaktion und Koordination zwischen Parteikollektiven. Dabei verfügt der größere Koalitionspartner, der den Regierungschef stellt, über die Unterstützung der Regierungszentrale. Das strategische Zentrum dieser „Kern-Regierung“ muss sich für die Führung der Gesamtregierung mit dem strategischen Zentrum des Koalitionspartners abstimmen. Pfade und Mittel der Koordination variieren. Sie können formal und informal strukturiert sein, den Weg über „Kamingespräche“ zwischen Akteuren der jeweiligen Zentren oder über fest etablierte Koalitionsausschüsse nehmen.“⁴⁶

Der so genannte „Kordinierungsausschuss“ in der oberösterreichischen schwarz-grünen Koalition nimmt den Platz dieses parteiübergreifenden strategischen Zentrums ein und entspricht dem Typus eines „fest etablierten Koalitionsausschusses“. Dieses Gremium besteht aus mehreren Vertretern der Landesregierung auf Seiten der ÖVP und der VP-Landtagsfraktion vertreten durch den Klubobmann und eines Vertreters der VP-Landespartei. Auf Seiten der Grünen wird dieser Ausschuss durch das einzige Grüne Mitglied der Landesregierung – Landesrat Anschöber – unterstützt durch dessen Büroleiter vertreten, sowie durch den Klubobmann der Grünen Landtagsfraktion und einiger Spitzenakteure der Grünen Oberösterreich, um ein zahlenmäßig ausgewogenes Verhältnis zwischen den Partnern zu erzeugen.

⁴⁵ Raschke/Tils 2011, 147

⁴⁶ Raschke/Tils 2011, 147

Wobei hier anzumerken ist, dass dieser Koalitionsausschuss eher nicht den Kriterien des „strategischen Zentrums“ nach Raschke und Tils, wie es im Rahmen dieser Arbeit verwendet wird, entspricht. Eine Grundvoraussetzung für strategisches Handeln ist Vertrauen, das sicherlich in ausreichendem Ausmaß für Koalitionspartner vorhanden ist, dennoch bleiben Parteien generell und so auch ÖVP und Grüne auf vielen Ebenen des politischen Spektrums Konkurrenten, daher bleibt logischerweise auch der Grad des Vertrauens im wesentlichen auf paktierte Arbeitsprogramme und dessen gemeinsame Umsetzung beschränkt.

4.7 Strategiefähigkeit

„Strategiefähigkeit meint die Kapazität zu strategischer Politik, die insbesondere durch Strategiebildung und strategische Steuerung verfolgt wird. Entwicklung von Strategiefähigkeit ist kein naturwüchsiger Prozess, sie setzt entsprechendes Bewusstsein, Willen und Ressourcen beim Kollektivakteur voraus. Strategiefähigkeit ist voraussetzungs- und prekär, es bedarf großer Anstrengungen, sie aufzubauen und zu erhalten. Diskontinuitäten sind normal.“⁴⁷

Das Konzept der Strategiefähigkeit baut auf den Begriffen „Akteursfähigkeit“ und „Organisationsfähigkeit“ auf und versteht sich selbst als sequentielle und „höchste“ Steigerungsform dieser „Fähigkeiten“.

- Akteursfähigkeit bezeichnet dabei zunächst die Fähigkeit, einen Kollektivakteur zu bilden. In weiterer Konsequenz heißt das, Handlungen von Individualakteuren werden dem Kollektivakteur zugeschrieben, es gibt bereits eine basale kollektive Identitätsbildung und erste Zielsetzungen.⁴⁸
- Organisationsfähigkeit ist bereits eine Stufe über der Akteursfähigkeit anzusiedeln und bezeichnet die Fähigkeit, eine Gruppe also einen Kollektivakteur, zu organisieren im Sinn von Arbeitsteilung, Rollen- und Positionszuweisungen und der Ausbildung von Entscheidungsstrukturen innerhalb der Organisation.⁴⁹
- Strategiefähigkeit wie hier konzeptualisiert, bedarf der beiden vorausgegangenen Stufen, doch ist das Erreichen von Strategiefähigkeit voraussetzungs- und ein langwieriger Prozess, der letztlich die Chance in sich birgt, Strategieziele zu verwirklichen.⁵⁰

4.7.1 Einfache- und Erweiterte Strategiefähigkeit

Strategiefähigkeit, wie hier als mehrstufiger Prozess dargestellt, kann außerdem noch unterschieden werden in „einfache“ und „erweiterte“ Strategiefähigkeit. Einfache Strategiefähigkeit ist jener Zustand der nach der Organisationsfähigkeit folgt und bezeichnet im Wesentlichen die Fähigkeit zur Artikulation, Mobilisierung und öffentlichen Darstellung von Geschlossenheit der Partei. Damit ist einfache Strategiefähigkeit eine Grundvoraussetzung für Oppositionsparteien, da hier noch eine starke Konzentration auf die Partei bzw. die Dimension Konkurrenzpolitik ausreichend ist.⁵¹

⁴⁷ Raschke/Tils 2007, 273

⁴⁸ Vgl. Raschke/Tils 2007, 273ff

⁴⁹ Ebd.

⁵⁰ Ebd.

⁵¹ Vgl. Raschke/Tils 2007, 274ff

Bei der erweiterten Strategiefähigkeit kommt jedoch zusätzlich zur Dimension Konkurrenzpolitik die Dimension der Problempolitik hinzu. Das bedeutet, dass Regierungen diesen Grad der Strategiefähigkeit erreichen sollten, um das Staatsinteresse zu wahren, mehrheitsfähig in Bezug auf die Positionierungen des Kollektivakteurs Partei zu bleiben und die Steuerungsperspektive nicht zu verlieren, also den Verwaltungsapparat strategisch sowohl im Sinne von Problempolitik als auch im Sinne von Konkurrenzpolitik einzusetzen.⁵²

4.7.2 Nachholende- und Antizipierende Strategiefähigkeit

Wenn die Opposition sich als Regierung im Wartestand versteht, dann wird die Frage nach dem Aufbau von erweiterter Strategiefähigkeit oder auch Regierungsfähigkeit virulent, weil die Partei auch im Falle einer Regierungsbeteiligung nach Wahlen der Ausgangspunkt für strategische Überlegungen bleibt. Raschke und Tils unterscheiden dabei zwischen „nachholender-“ und „antizipierender“ Strategiefähigkeit. Die „antizipierende“ Strategiefähigkeit ist dabei vom Kollektivakteur Partei die klar zu bevorzugende Variante, allerdings ist die Einsicht in spätere Zwänge aus der Perspektive der Oppositionspartei heraus oft schwierig zu verwirklichen.

Deshalb bleibt „nachholende“ Strategiefähigkeit in Kombination mit teilweise „antizipierender“ das wahrscheinlichste Szenario beim Aufbau von Strategiefähigkeit wie auch ein „Strategieexperte“ der GrünenÖÖ in einem Hintergrundgespräch bestätigte. Wichtig ist allerdings, dass es beim Kollektivakteur zu einem echten Erkenntnisprozess über die Notwendigkeit Strategiefähigkeit aufzubauen kommt. Wenn nur der Zwang der Verhältnisse, der durch eine Regierungsbeteiligung entsteht, zu einer „unechten bzw. simulierten“ Strategiefähigkeit führt, dann wird diese Strategiefähigkeit instabil bleiben und das Scheitern bereits in sich tragen.⁵³

4.8 Strategische Kalkulationen

Strategische Kalkulationen sind bereits in der Definition des Begriffs „Strategie“ eine zentrale Kategorie. Kalkulation leitet sich vom lateinischen *calculare*, dem Rechnen ab. Im Kontext des Strategiebegriffs geht es also um das Berechnen im Sinne von Abwägen von Handlungsmöglichkeiten. Strategie basiert also auf den „situationsübergreifenden Ziel-Mittel-Umwelt-Kalkulationen“.⁵⁴

Dennoch können Kalkulationen nicht einem mathematisch exakten Formelschema folgen, da sonst der Rationalisierungseffekt von politischer Strategie nur noch modellhaft wäre, und so weder Erklärungswissen – das einem empirischen Vergleich standhalten würde – noch Orientierungswissen, das praxisrelevant wäre, aus so einem Rechenmodell produziert werden könnte. Trotzdem werden einfache „Rechenoperationen“ im Sinne von Abwägen und Gewichten von Handlungsoptionen durchgeführt.

⁵² Vgl. Raschke/Tils 2007, 274ff

⁵³ Vgl. Raschke/Tils 2011, 144ff

⁵⁴ Vgl. Raschke/Tils 2007, 127

„Zentrales Strategieelement sind spezifische Ziel-Mittel-Umwelt-Kalkulationen. Sie bezeichnen auf gewünschte Zustände (Ziele) gerichtete, systematisierende und berechnende Überlegungen (Kalkulationen) für zielführende Handlungsmöglichkeiten (Mittel) mit Blick auf den situationsübergreifenden relevanten Kontext (Umwelt).“⁵⁵

4.8.1 Strategische Ziele

Strategische Ziele umfassen gewünschte Zustände, die erreicht werden sollen. Strategiebildung ist aber trotzdem kein Wunschkonzert, Strategische Ziele müssen sowohl Macht- als auch Gestaltungsziele mit einbeziehen und im Kontext der Umweltfaktoren operationalisierbaren Kalkulationen zugänglich bleiben. Es gilt dabei insbesondere die Grenzen der Politikdimensionen (policy, politics, polity) zu berücksichtigen, um zu einer sinnvollen und erreichbaren Zielformulierung zu gelangen.⁵⁶

4.8.2 Strategische Mittel

Strategische Mittel sind Handlungsmöglichkeiten, die aus Wegen und Ressourcen bestehen. Handlungsmöglichkeiten haben Auswirkungen auf Zeit, Raum und soziale Wirkung im Hinblick auf die formulierten Strategischen Ziele. Die möglichen Wege sind zB. Gesetzesinitiativen oder Kampagnen und determinieren die Handlungsmöglichkeiten in ihrem jeweiligen politischen Kontext. Die Entscheidung, ob ein politisches Gestaltungs- oder Machtziel über den Rahmen des parlamentarischen Prozesses erreicht werden soll, oder über den Rahmen der Mobilisierung der Straße, ist folgenreich in Bezug auf die Erfolgswahrscheinlichkeit der Zielerreichung. Die Ressourcen, die zur Verwirklichung des eingeschlagenen Weges benötigt werden, strukturieren wiederum die Handlungsmöglichkeiten, wobei Ressourcen sowohl materiell wie immateriell sein können. Finanzielle Ressourcen zur Umsetzung einer Kampagne können hier ebenso folgenreich sein wie immaterielle Ressourcen zB. Geschlossenheit und Motivation der Fraktion, eine bestimmte gesetzliche Initiative durchzuführen und dann die Folgen – insbesondere bei unpopulären Maßnahmen – auch durchzuhalten. Die Strategischen Mittel haben also Rückwirkungen auf Ziele und Umwelt und sind insofern zentrales Element einer Kalkulation.⁵⁷

4.8.3 Strategische Umwelt

Die Strategische Umwelt ist aus einer Akteursperspektive jenes Handlungsfeld, das durch Interaktion mit anderen Akteuren konstituiert wird. Es kommt dabei besonders auf die jeweilige Arena und der jeweiligen Arena-Logik an zB. Partei, Regierung/Opposition oder Wahlkampf, um erfolgreiche Handlungsmöglichkeiten im Sinn der Erreichung von Zielen zu finden. Im Zentrum der Dimension Strategische Umwelt steht daher, die richtigen Interaktionsmodi in Bezug auf die relevanten Arenen zu finden. Auch wenn die verschiedenen Arenen Überlappungen aufweisen, – und eine Trennung daher nur bedingt sinnvoll erscheint, – geht es darum, sequentiell von der Zielformulierung über die Wahl der Mittel bis zur Berechnung der Umwelteinwirkungen auf den Strategieprozess, die Interaktionsarena richtig zu definieren. Auch hier gilt das sowohl für Handlungs- als auch Machtziele.⁵⁸

⁵⁵ Raschke/Tils 2007, 129

⁵⁶ Vgl. Raschke/Tils 2007, 129

⁵⁷ Vgl. Raschke/Tils 2007, 129ff

⁵⁸ Vgl. Raschke/Tils 2007, 130

4.8.4 Kalkulationstypen

Strategische Kalkulationen können nach Typen unterschieden werden, die unterschiedliche Ausprägungen von Abstraktionsniveau, Elaborierungsgrad und Reichweite aufweisen. Es gilt dabei, je abstrakter der Kalkulationstypus, desto höher ist der Elaborierungsgrad, desto geringer ist aber auch seine Reichweite. Die Typen, die Raschke und Tils vorschlagen, gliedern sich in einfachere Ad-hoc-Kalkulationen und Maximen, die oft auch ohne strategisches Bewusstsein intuitiv von Akteuren verwendet werden. Dabei kann es sich um einfache Vorteil/Nachteil Abwägungen handeln oder auch um Maximen in Form von Sprichwörtern wie: „Es ist nicht gut, die Pferde mitten im Fluss zu wechseln“ oder „Nichts ankündigen, was man nicht durchhalten kann“ Der Elaborierungsgrad bleibt hier wenig überraschend gering ausgeprägt.⁵⁹

Abstraktere Kalkulationstypen wären zB. die SWOT-Analyse die Strengths/Weakness-Opportunities/Threats auf Feldern einteilt und dort die jeweilige „eigene“ Position in Bezug zu einer bestimmten strategischen Fragestellung bestimmt und aus der Strategischen Managementlehre entlehnt ist.⁶⁰

„Kennzeichen der Kalkulationen [bleiben aber] [...] die kausale[n] Verknüpfung[en] zwischen den im jeweiligen Strategiezusammenhang bedeutsamen Faktoren. Die Kalkulationen stellen [weiterhin] gedachte Wirkungszusammenhänge zwischen den angesteuerten Zielen, vorhandenen Mitteln und relevanten Umweltausschnitten her. Dabei wird nach dem erfolgreichen Einsatz von Mitteln unter gegebenen Bedingungen in Bezug auf definierte Ziele gefragt. Bei strategischen Kalkulationen handelt es sich also um erfolgsorientierte Vorteilsberechnungen.“⁶¹

4.9 Strategische Steuerungsprozesse

Das Konzept der „strategischen Steuerung“ ist voraussetzungs- und baut auf den Elementen „Strategiefähigkeit“ und „Strategiebildung“ auf. „Strategische Steuerung“ wie sie von Raschke/Tils konzipiert ist, grenzt sich gegenüber etablierten politikwissenschaftlichen Steuerungstheorien ab, weil diese die Gesellschaft als Steuerungsgegenstand über Problemlösung im Mittelpunkt des Interesses haben, Raschke/Tils aber beziehen sich auf die Steuerung der Strategie mit ihren Elementen selbst.⁶²

„Strategische Steuerung ist der Versuch der Strategieanwendung, die aus dem breiten Strom politischer Handlungen einige als für die Verfolgung strategischer Ziele besonders hervorhebt. Der Anwendungsprozess setzt Strategie voraus. Die Um- und Durchsetzung strategischer Ziele im Steuerungsprozess ist auf Leadership angewiesen. Das Erfüllen der Führungsfunktionen durch Akteure des strategischen Zentrums wird zu einer zentralen Bedingung erfolgreicher Steuerung. Leadership durchzieht sämtliche strategische Steuerungsbereiche (Organisation, Problem- und Konkurrenzpolitik, öffentlichkeitsbezogene Kommunikation). Drei Steuerungsparameter (Macht, Erwartung, Leistung) bilden die Hintergrundfolie der Strategieakteure in den Grundsituationen von Problem- und Konkurrenzpolitik im Medium Öffentlichkeit.“⁶³

⁵⁹ Vgl. Raschke/Tils 2011, 113ff

⁶⁰ Vgl. Raschke/Tils 2011, 116

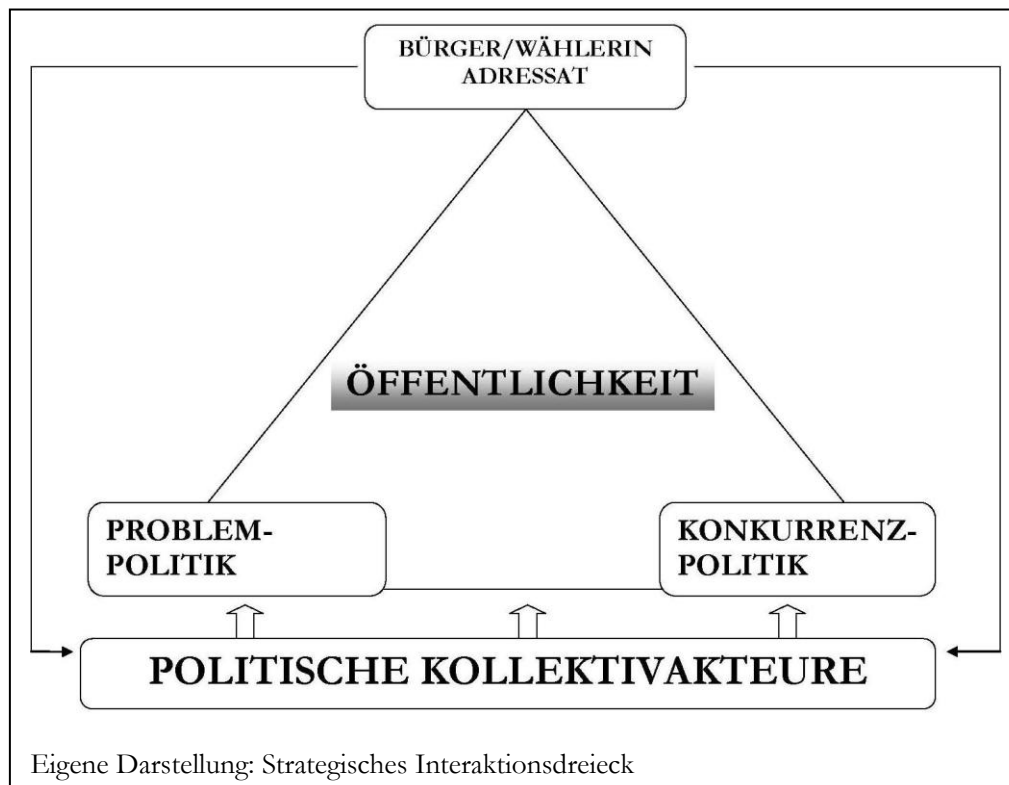
⁶¹ Raschke/Tils 2007, 130-131

⁶² Vgl. Raschke/Tils 2007, 387

⁶³ Raschke/Tils 2007, 390

4.10 Referenzrahmen von Problempolitik, Konkurrenzpolitik und Öffentlichkeit

In der strategischen Umwelt von Individual- wie Kollektivakteur spielen die Referenzen Problempolitik, Konkurrenzpolitik und Öffentlichkeit eine zentrale Rolle. Als manchmal mehr im Hintergrund, manchmal mehr im Vordergrund stehender Adressat dieses Interaktionsdreiecks stehen der Bürger und die Wählerin.⁶⁴ Im Zusammenhang mit dieser Arbeit steht dabei die externe strategische Umwelt von Kollektivakteuren im Zentrum des Interesses.



Politische Strategie, wie sie im Rahmen dieser Arbeit verstanden wird, läuft über ein Interaktionssystem – wie in der oben abgebildeten Darstellung zu sehen ist – auf mehreren Ebenen ab. Ausgangspunkt für strategische Interaktionen sind dabei die Politischen Kollektivakteure, die wiederum ein eigenes Subsystem bilden, welches aber aus Gründen der Übersichtlichkeit hier nicht weiter ausgeführt wird.⁶⁵ Die strategischen Ziele, Mittel und die Umwelt sind in beiden dargestellten Dimensionen „Problempolitik“ und „Konkurrenzpolitik“ die zentralen Elemente die letztlich, über „Öffentlichkeit“ vermittelt, die „Adressaten“ erreichen sollen.

Wenn die Dimension „Problempolitik“ Kanal bzw. Ausgangspunkt für strategische Handlungen ist, dann ist der Bürger in dem Sinne Adressat von strategischer Politik, als er die Lösung eines gesellschaftlichen Problems erwartet zB. saubere Luft in der Stadt, oder leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur, oder er ist zumindest von den verschiedenen Handlungsoptionen insofern betroffen, als durch zu hohe Feinstaubkonzentration seine Gesundheit beeinträchtigt wird, oder er keine Öffentlichen Verkehrsmittel im Wohnumfeld vorfindet.

⁶⁴ Vgl. Raschke/Tils 2007, 211ff

⁶⁵ Vgl. Kapitel 2.5

Diese Dimension – im Sinne von Lösungen für gesellschaftlich relevante Probleme finden – ist nicht in erster Linie auf Machterwerb bzw. Machterhalt ausgerichtet.⁶⁶

Dennoch muss im gesamten strategischen Interaktionsprozess die Dimension „Konkurrenzpolitik“ mitgedacht werden, da die Rückkopplung – der Adressaten als Wählerinnen – sich wieder auf die Handlungsmöglichkeiten der „Strategischen Kollektivakteure“ auswirkt, indem sie gewählt bzw. wiedergewählt werden.

„Politische Kollektivakteure müssen Beiträge zur Bearbeitung gesellschaftlich relevanter Probleme liefern. Gleichzeitig ringen sie mit anderen Parteien um die Unterstützung der Bürger – dies alles im Forum massenmedial organisierter Öffentlichkeit. Sie agieren simultan auf ineinander verschachtelten Wirkungsebenen. Die widersprüchliche Einheit von Problemlösung, Konkurrenz und Öffentlichkeit bildet den strategischen Kern demokratischer Politik.“⁶⁷

4.10.1 Problempolitik

Problempolitik im strategischen Interaktionsdreieck bezieht sich auf Sachprobleme, und die Lösungskompetenz diese, durch Zielformulierungen definierten Sachprobleme, zu lösen. Hier ergibt sich für Regierung und Opposition ein durch polity unterschiedlich strukturiertes Handlungsfeld. Während eine Regierungspartei durch den Einsatz der Verwaltung die Sachprobleme in einer konkreten Weise adressieren kann, besteht für eine Oppositionspartei nur die Möglichkeit auf alternative Problemlösungsangebote zu verweisen und diese möglichst glaubhaft via massenmedial vermittelter Öffentlichkeit zu kommunizieren.

In der Dimension Problempolitik ist für Strategische Akteure wichtig, ein Bewusstsein entwickelt zu haben, dass der Verweis auf Problempolitik noch nicht bedeutet, objektiv richtige Sachlösungen anzubieten. Auch in der Politikdimension policy müssen unterschiedliche Sachlösungsansätze in Akteurskonstellationen verhandelt und durch andere Perspektiven ergänzt werden, auch wenn diese den eigenen Präferenzen entgegenlaufen, sowohl auf politischer Ebene wie auch auf Expertenebene.

Ein anderes Problem, das auch im Zusammenhang mit dem hier untersuchten Gegenstand – Verkehrspolitik – auf der policy Ebene zu verorten ist, ist das zeitliche Auseinanderlaufen von Entscheidung und Wirkung in Bezug auf Sachfragen. Verkehrsinfrastrukturentscheidungen verursachen enorme Kosten, bedürfen sehr langer Planungs- und Realisationszeiten und bestehen für Jahrzehnte. Verkehrsinfrastrukturentscheidungen strukturieren so Mobilitätsverhalten für die nächsten 30 bis 40 Jahre⁶⁸, die Antizipation der dann geltenden gesellschaftlichen Realitäten ist für die Akteure gleichermaßen schwierig wie für die Adressaten, die Bürger und Wählerinnen. Diese Restriktionen erschweren rationale Entscheidungen im Politikfeld Verkehr schon in der Dimension Problempolitik, ohne dass die Dimension Konkurrenzpolitik ihre Wirkungen entfaltet.⁶⁹

⁶⁶ Vgl. Raschke/Tils 2007, 213

⁶⁷ Raschke/Tils 2007, 213

⁶⁸ Vgl. VCÖ-Schriftenreihe 3/2011, 11

⁶⁹ Vgl. Raschke/Tils 2007, 213ff

4.10.2 Konkurrenzpolitik

Die Dimension Konkurrenzpolitik im „Strategischen Interaktionsdreieck“ entspricht dem wesentlichen demokratischen Element für Politische Strategien in Party-Government-Systemen. Konkurrenzpolitik, wie es im Zusammenhang mit dieser Arbeit konzeptualisiert wird, bezieht sich dabei vor allem auf den Wettbewerb zwischen Kollektivakteuren und klammert den parteiinternen Konkurrenzkampf aus, auch wenn dieser oft folgenreiche Auswirkungen auf Positionierungen der Kollektivakteure selbst hat, so kann er trotzdem im Rahmen dieser Arbeit aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht dargestellt werden.

„Parteienkonkurrenz ist eine politische Ordnung, in der mindestens zwei Parteien um die Unterstützung der Wähler streiten. Für die Bürger institutionalisiert er die Chance, zwischen Paketen personeller, sachlicher, organisatorischer Alternativen wählen zu können. Parteienkonkurrenz hat einige dauerhafte, rechtliche Voraussetzungen, wie die Freiheiten der Parteigründung, Willensbildung, Meinungsäußerung, den leichten Zugang zum Wählermarkt, das Mehrheitsprinzip und das Prinzip, dass Macht auf Zeit verliehen wird. [...] Wahlen, Parlamente, Regierungen sind durch die Parteienkonkurrenz untereinander verbunden. Der Wettbewerb ist nicht auf die Wahl [oder den Wahlkampf] begrenzt, sondern durchzieht als Orientierung den gesamten Politikprozess [...].“⁷⁰

„Der Kern von Konkurrenz ist positive Differenzbildung gegenüber Dritten – vor allem auf der Grundlage von Themen. Differenzbildung steuert die Herstellung von Unterscheidbarkeit – Grundlage der Auswahl bei Wahlen und ein zentraler Anreiz für Mobilisierung. Die Unterscheidbarkeit kann sich auf vieles beziehen: Richtung, Kompetenz, Leistung, Personen, Symbole, Organisation, Bündnis. Parteien versuchen die Differenzen in den Vordergrund zu schieben, bei denen sie sich die größten Vorteile gegenüber der Konkurrenz versprechen.“⁷¹

Dies entspricht der weiter oben bereits ausgeführten „strategischen Kalkulation“ und kann wiederum je nach Elaborierungsgrad unterschiedlich professionell ausgeprägt sein und ist auch je nach Politikfeld im Sinne von Problempolitik sehr differenziert zu betrachten. Wie im Kontext dieser Arbeit noch zu zeigen sein wird, ist der Problempolitikbereich „Verkehrspolitik in Oberösterreich aus Perspektive der Grünen OÖ“ für den Kollektivakteur Grüne OÖ ein äußerst komplexer Themenbereich. Einerseits bestehen sehr große Differenzbildungspotenziale gegenüber den konkurrierenden Parteien, andererseits gibt es aber auch bei den Adressaten sehr heterogene bzw. widersprüchliche Vorstellungen über die Handlungsoptionen zur Problemlösung im Verkehrsbereich.

4.10.3 Öffentlichkeit

Öffentlichkeit als zentrale sozialwissenschaftliche Kategorie soll hier im Folgenden in Bezug zum „Strategischen Interaktionsdreieck“ konzeptualisiert werden, der Autor unternimmt hier eine bewusste Abgrenzung zu ideengeschichtlichen Verhandlungen des Begriffs. Die Abgrenzungen zwischen „Öffentlichem“ im Sinne von Polis und „Privatem“ im Sinne von Oikos würden im Kontext von Politischer Strategieanalyse zu weit führen. Dennoch hat Jürgen Habermas auch für diesen Kontext etwas wichtiges beizutragen, wenn er sagt:

⁷⁰ Raschke/Tils 2007, 222-223

⁷¹ Raschke/Tils 2007, 223

„Unter Bedingungen moderner Gesellschaften gewinnt insbesondere die politische Öffentlichkeit des demokratischen Gemeinwesens eine symptomatische Bedeutung für die Integration der Gesellschaft. Komplexe Gesellschaften lassen sich nämlich normativ nur noch über die abstrakte und rechtlich vermittelte Solidarität unter Staatsbürgern zusammenhalten. Zwischen Bürgern, die sich persönlich nicht mehr kennen können, kann sich nur noch über den Prozess der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung eine brüchige Gemeinsamkeit herstellen und reproduzieren. Der Zustand einer Demokratie lässt sich am Herzschlag ihrer politischen Öffentlichkeit abhören.“⁷²

Die Erkenntnis, die für den hier vorliegenden Untersuchungsgegenstand, aus Habermas weisen Worten zu entnehmen ist, ist jene dass in komplexen Gesellschaften Öffentlichkeit nur noch über massenmedial vermittelte Öffentlichkeit hergestellt werden kann. Dies ist folgenreich für den gesamten Politikbetrieb, und zwar unerheblich ob in der Dimension Problem- oder Konkurrenzpolitik. Auch wenn es im Strategieprozess andere Formen der Öffentlichkeit gibt, wie die Parteiöffentlichkeit oder wissenschaftliche Fachöffentlichkeit, aber auch direkte Gespräche sowohl zwischen Individualakteuren untereinander als auch zwischen Politikern und Wählerinnen. Letztlich wird die massenmedial vermittelte Öffentlichkeit als „Realität“ strategierelevant, weil sie die dominante Rückkopplung in beide Richtungen (Adressat << >> Kollektivakteur) auslöst. Denn es ist unerheblich, ob in einer wissenschaftlichen Fachöffentlichkeit über einen Aspekt aus dem Bereich Problempolitik „öffentlich“ kommuniziert wird, wenn dieser Diskurs in der Fachöffentlichkeit bleibt wird er nicht von sich aus qua rationalem Argument strategierelevant. Erst die Einbettung des Diskurses via Massenmedien zB. zur Steigerung eines Differenzbildungspotentials eines Kollektivakteurs kann einen solchen Diskurs strategierelevant werden lassen.⁷³

4.11 Entscheidungsprozesse im Party-Government System

Entscheidungsprozesse im Party-Government-System laufen auf vielen Ebenen ab, für den Zusammenhang mit dem hier artikulierten Forschungsinteresse bedarf es einiger Abgrenzungen. Im Kontext dieser Diplomarbeit geht es nicht darum eine organisationssoziologische Abhandlung der parteiinternen Entscheidungsstrukturen des Kollektivakteurs Grüne OÖ vorzunehmen. Es geht auch nicht darum, Entscheidungsträger des Landes Oberösterreich in Bezug auf ihre Entscheidungskultur zu bewerten oder eine normative Entscheidungskultur demokratiethoretisch zu begründen.

Es geht darum, Entscheidungsprozesse systemisch im Party-Government-System Oberösterreich im Kontext von verkehrspolitischen Entscheidungen zu verstehen, um aus der Perspektive der Grünen Oberösterreich – als kleiner Koalitionspartner in einer bisher in Österreich einzigartigen Regierungskoalition zwischen Grünen und Volkspartei – Entscheidungsfindungsprozesse so beeinflussen zu können, dass mehr Rationalität in diesem hochgradig emotionalisierten Politikfeld erreicht werden kann. Außerdem soll im Folgenden auch der Punkt „Entscheidungsfindung“ im Strategiebildungsprozess, wie von Raschke und Tils vorgeschlagen, erläutert werden.

⁷² Jürgen Habermas:

<http://www.nzz.ch/2004/12/11/li/article9Z0Q0.html>

⁷³ Vgl. Raschke/Tils 2007, 234ff

4.11.1 Entscheidungsstruktur:

Die Frage nach der Entscheidungsstruktur in Party-Government-Systemen ist im Kontext von Strategieentscheidungen meist einer Mischform von hierarchisch-homogenen und demokratisch-partizipativen Entscheidungsstrukturen unterworfen. Durch die repräsentative Demokratie werden Spitzenakteure demokratisch gewählt, sie entscheiden dann aber in den konkreten Sachfragen auch nach einem hierarchischen Prinzip, weil ihnen auch die Letztverantwortung für Entscheidungen zufällt, sind aber trotzdem durch Rückkoppelungen an Mehrheitsentscheidungen gebunden, wenn es etwa um Beschlüsse in Parteivorständen, Parlamenten oder Regierungen geht.⁷⁴

„Neben der [...] Führungsstruktur hat die Machtfragmentierung Einfluss auf die Möglichkeiten rationaler Strategieentscheidungen. Verfolgen verschiedene Machsträger oder gar Machtzentren innerhalb des jeweiligen Handlungskontextes von Regierung, Opposition, Partei unterschiedliche Ziele bzw. Strategien, werden Strategie- mit Machtfragen so verquickt, dass eine rationalisierte Entscheidung kaum möglich ist. Die Probleme einer fragmentierten Entscheidungsstruktur liegen in der machtpolitischen Aufladung von Strategieentscheidungen und unübersichtlicher, schwer zu handhabender Komplexitätssteigerung auf Grund heterogener Zielorientierungen.“⁷⁵

Der ehemalige deutsche Finanzminister Peer Steinbrück hat zum Thema der Schwierigkeit, Rationalität in Entscheidungsprozessen zu erhalten, in einem Spiegel-Interview folgendes zu Protokoll gegeben: „Ich bemühe mich um Rationalität. Tue nur das, von dem du überzeugt bist! Politische Verantwortung heißt, bei Unsicherheiten und unvollständigen Informationen Entscheidungen zu treffen. Das unterscheidet Politiker von Wissenschaftlern und Kommentatoren.“⁷⁶

Was durch dieses Zitat klar zum Ausdruck kommt ist das Problem, in der politischen Praxis unter enormen Zeitdruck Entscheidungen treffen zu müssen, ohne zu wissen welche Folgen bzw. Nebenfolgen dadurch ausgelöst werden.

4.11.2 Zeitdilemma von Entscheidungen

„Zudem steigt mit der Geschwindigkeit technologischer Innovationen der Bedarf nach neuen rechtlichen [und steuerungspolitischen] Rahmenbedingungen. Dies hat wiederum zur Folge, dass sich die Politik dem Druck ausgesetzt sieht, immer mehr Entscheidungen zu treffen, deren Wirkungen weit in die Zukunft reichen und damit Pfadabhängigkeiten erzeugen, die nur sehr schwer wieder zu korrigieren sind.“⁷⁷

Während bei den meisten politischen Akteuren ein Bewusstsein für dieses Problem im Bereich von Finanz- und Wirtschaftspolitik bereits ausgeprägt ist, fehlt dies in anderen Bereichen vielfach noch.

⁷⁴ Vgl. Raschke/Tils 2007, 371

⁷⁵ Raschke/Tils 2007, 372

⁷⁶ Peer Steinbrück in: Spiegel 49/2008

<http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-62332800.html>

⁷⁷ Korte 2010, 223

Insbesondere im Bereich Infrastrukturpolitik ist vielen noch nicht bewusst, welche Pfadabhängigkeiten etwa durch das verstärkte Ausbauen von Straßenverkehrsinfrastruktur in Zukunft entstehen können bzw. welche ökologischen und sozialen Folgen diese Pfadabhängigkeiten nach sich ziehen werden.

4.12 Nachhaltigkeit in der Verkehrspolitik

Nachhaltigkeit in der Verkehrspolitik heißt zunächst einmal Verkehrspolitik neu im Sinne von „Mobilitätspolitik“ zu denken und den Menschen in den Mittelpunkt der Überlegungen zu stellen. Mobilität wird hier nicht im Sinne von sozialer Mobilität, also dem Bewegen von einer gesellschaftlichen Position in eine andere kontextualisiert, sondern als physische Bewegung der Individuen von Punkt A nach Punkt B, wobei die Motive für diese Bewegung (Arbeitsplatz, Freizeit) dabei eher im Hintergrund bleiben.⁷⁸ Der Ansatz „Mobilitätspolitik“ ergibt sich implizit schon aus einer allgemeinen Definition von Nachhaltigkeit wie sie beispielsweise von Dieter Nohlen vorgeschlagen wird.

„Nachhaltigkeit besagt, dass der Ressourcenverbrauch zur Befriedigung der Bedürfnisse der Gegenwart nur so hoch sein darf, dass die Möglichkeit zukünftiger Generationen, ihre Bedürfnisse zu befriedigen, nicht [...] eingeschränkt wird.“⁷⁹

„Verkehrspolitik [wird allgemein definiert als] Politikfeld, das die Gesamtheit der institutionellen, prozessualen und inhaltlichen Aspekte umfasst, die sich auf die Beförderung von Personen, Gütern und Nachrichten beziehen. [...] Verkehrspolitik dient heute aber auch struktur-, raumordnungs-, umwelt-, [wirtschafts-] und energiepolitischen Zielen.“⁸⁰

Verkehrspolitik, wie sie im Zusammenhang mit dieser Diplomarbeit verstanden wird, beschäftigt sich dabei vor allem mit den steuerungspolitischen Zielen die in der Kompetenz der Bundesländer liegen. Die Themenfelder Postdienstleistungen, Kommunikationsinfrastruktur, Luftfahrt und Schifffahrt bleiben dabei weitgehend ausgeklammert. Der Fokus liegt auf den Zusammenhängen zwischen motorisiertem Individualverkehr, Öffentlichem Personenverkehr, sowie Radfahrer- und Fußgängerverkehr in Bezug auf die strukturierende Wirkung der Infrastruktur zur jeweiligen Verkehrsteilnahme, im Zusammenhang mit steuerungspolitischen Zielvorstellungen.

Mobilität, nicht Verkehr und schon gar nicht Straßenverkehr, ist ein Grundbedürfnis der Menschen, die Verkehrspolitik orientiert sich seit Jahrzehnten ausschließlich an Verkehrsinfrastrukturpolitik – und hier vor allem an Straßeninfrastruktur – mit dem Effekt, dass der Ressourcenverbrauch im Sinn von fossilen Energieträgern, aber auch im Sinne von Raumverbrauch, unaufhaltsam steigt. Grundbedürfnis wird in diesem Zusammenhang nicht als ein Grundbedürfnis der unteren Stufen der maslowschen Bedürfnispyramide verstanden, sondern als ein Bedürfnis, das für die Teilhabe an einer Gesellschaft Voraussetzung ist. Dieses Mobilitätsbedürfnis ist je nach Gesellschaftsstruktur unterschiedlich ausgeprägt. In einer tribalen

⁷⁸ Vgl. Schultze 2002, 546

⁷⁹ Nohlen 2004, 569

⁸⁰ Busch 2004, 1059

Gesellschaft ist das Bedürfnis und auch die technische Möglichkeit nach räumlicher Bewegung auf einen kleineren Aktionsradius beschränkt. In postmodernen Industriegesellschaften ist das Mobilitätsbedürfnis, strukturiert durch ein komplexes, ausdifferenziertes Bedürfnissystem und wird durch Infrastruktur determiniert.

Der Effekt dieser infrastrukturorientierten Verkehrspolitik ist, dass bereits jetzt das Grundbedürfnis nach Mobilität nur noch eingeschränkt befriedigt werden kann, weil eine freie Wahl der Verkehrsteilnahme nicht möglich ist. Durch die Autozentrierung der Verkehrspolitik haben sich die durchschnittlich zurückgelegten täglichen Weglängen erheblich vergrößert. Während im Jahr 1950 die durchschnittliche Tagesweglänge noch bei weniger als 8 km lag, hat sich die täglich zurückgelegte Distanz in Österreich bis zum Jahr 2004 auf durchschnittlich 40 km ver fünffacht.⁸¹

Diese Entwicklung bedeutet mehr Verkehr, nicht mehr Mobilität für Menschen und ist sehr stark von angrenzenden Politikfeldern beeinflusst, vor allem von der Raumordnungspolitik, die in Österreich in die Kompetenz der Gemeinden fällt. Dabei sei an dieser Stelle darauf verwiesen, dass sich der Autor dieser Arbeit nicht gegen gesellschaftlichen und technologischen Fortschritt ausspricht und die 1950er Jahre auch nicht als Idealtypus dargestellt werden, aber lange, täglich zurückgelegte Wege, zumal mit dem Privat Pkw oft alleine fahrend, stellen auch noch keinen gesellschaftlichen Wert dar.

Von der Automobillobby wird der Begriff des „Grundrechts bzw. Grundbedürfnisses auf Mobilität“ häufig gleichgesetzt mit einem „Grundrecht auf Autofahren“ auch in Deutschland sind diese Argumente immer wieder zu hören, wenn es um regulative Maßnahmen wie Tempolimits und Mautsysteme geht. Der Autor dieser Diplomarbeit grenzt sich von diesem Diskurs ab, wenngleich der Etablierung, auch von höherrangigen Verkehrswegen, historisch eine wichtige Funktion eingeräumt werden kann.

„Auf Trampelpfaden hätte sich keine europäische Identität entwickeln können. Die moderne Industriegesellschaft wäre ohne Gewährleistung der für die räumliche und kommunikative Mobilität notwendigen Infrastruktur nicht existenzfähig. Im Staat der Industriegesellschaft hat die Gewährleistung der Mobilität Verfassungsrang. Beschränkungen der Mobilität greifen in Freiheitsrechte ein.“⁸²

Die Frage was genau die europäische Identität ist, würde hier in Zeiten von EU Schuldenkrise und einem europäischen Desintegrationsprozess zu weit führen, aber dass die rezenten Mobilitätsstrukturen, vor allem der Straßenverkehr, die Freiheitsrechte nicht beschneiden würde ist hanebüchen, Straßen zerschneiden Siedlungsgebiete, Lärm und Feinstaub beeinträchtigen die Gesundheit insbesondere von Kindern, der Klimawandel schränkt die Menschen- und Freiheitsrechte ganzer Bevölkerungen ein.

Regulative Maßnahmen daher mit dem Freiheitsargument vom Tisch zu wischen, greift zu kurz und wird der Komplexität des Problems nicht gerecht. Nachhaltigkeit in der Verkehrs- bzw.

⁸¹ Vgl. Mobilität mit Zukunft 2/2008, 22

⁸² Ronellenfitsch 2000, 16

Mobilitätspolitik bedeutet also, die Rahmenbedingungen zu schaffen, damit die Bedürfnisse der Menschen nach Mobilität so befriedigt werden können, dass die nächste Generation erstens auch noch ihre Mobilitätsbedürfnisse befriedigen kann und zweitens auch die Bedürfnisse nach einer intakten Umwelt, sauberer Luft und einem lebenswerten Wohnumfeld befriedigt werden können.

In einer der wenigen sozialwissenschaftlichen Literaturquellen zum Thema Verkehrspolitik aus dem Jahr 2007 definiert der deutsche Ökonom und Sozialwissenschaftler Martin Held eine umfassende Konzeption von „nachhaltiger Mobilitätspolitik“, die den aktuellen Stand in der Begriffs- Diskussion der Scientific Community markiert.

„Nachhaltige Mobilität hat sich auf der konzeptionellen Ebene [...] [seit Beginn der 1990er Jahre] weltweit verbreitet. Dies hat sich von einzelnen Detailerfolgen abgesehen (etwa im Bereich Luftreinhaltung)⁸³ noch nicht im tatsächlichen Verkehrsgeschehen und dessen Folgen niedergeschlagen. Im Gegenteil: In der kurzen Zeit der Verbreitung der Idee und ihrer konzeptionellen Bearbeitung gingen die Trends der Nichtnachhaltigkeit überwiegend weiter. Das bedeutet nicht, dass die Debatte für die Verkehrspolitik und benachbarte Politiken keine Wirkung gezeigt hätte. [...] Die sich entwickelnde Debatte trug wesentlich mit dazu bei, dass zunehmend bewusst wurde, wie wenig zukunftssträftig das bestehende erfolgreiche und weltweit attraktive Verkehrssystem ist. [...] Zugleich ist eine Art hybrider Entwicklung zu beobachten: Es wurden viele einzelne Schritte in die richtige Richtung unternommen, [...]. Zugleich ist jedoch der alte, durch die Normalität des fossilen Zeitalters geprägte Rahmen noch immer bestimmend [...].“⁸⁴

„Es reicht nicht aus, Einzelmaßnahmen zu ergreifen, vielmehr ist es erforderlich, einen neuen übergreifenden Rahmen zu etablieren, der ausdrücklich den Übergang in Richtung einer nachhaltigen Mobilitätspolitik initiiert. [...] Eine Business-as-usual-Strategie ist in dieser Form jedoch nicht möglich. [...] Damit stehen so weit reichende Aufgaben wie die Entkoppelung von Verkehrs- und Wirtschaftswachstum an. Voraussetzung dafür ist es u.a., die Unterscheidung von Mobilität im Sinne von räumlichen Mobilitätschancen und Verkehr als realisierten Ortsveränderungen als Ausgangspunkt zu nehmen, [...]. Die Perspektive der nachhaltigen Mobilität ist nicht eine einfache technische Lösung – etwa nach dem Motto „Öl raus, Wasserstoff rein“. So herausfordernd die Aufgabe für sich genommen ist, [...] geht der notwendige Wechsel zur nachhaltigen Mobilität viel weiter und tiefer: Es geht um Technik und Infrastruktur ebenso wie um gesellschaftliche Veränderung, die in neuen Formen und Stilen, einem neuen Management und einer neuen Kultur und Vielfalt von Mobilität zum Ausdruck kommen. Die Aufgabenstellung für die Verkehrspolitik ist weit reichend: Es gilt, konsequent den Übergang von einer sektoral⁸⁵ ausgerichteten Verkehrspolitik zu einer nachhaltigen Mobilitätspolitik voranzutreiben.“⁸⁶

⁸³ zB. durch die Einführung von Katalysatoren, und Abgasnormen

⁸⁴ Held 2007, 870ff

⁸⁵ dh. einzelne Bereiche wie zB. Öffentlicher Verkehr, Radverkehr, Straßenverkehr isoliert zu betrachten, in Abgrenzung zu einer integrativen Verkehrspolitik

⁸⁶ Held 2007, 870ff

Theorie:

5. Handlungstheorie als Grundlage der „Politischen Strategieanalyse“

Im folgenden Theoriekapitel werden die theoretischen Wurzeln des in dieser Arbeit verwendeten Approachs „Politische Strategieanalyse“ nachgezeichnet, ohne dabei den spezifischen Fokus für den Forschungsgegenstand zu verlieren. Die Einordnung in die theoretische Debatte über „Rational Choice- Ansätze“ kann hier nur gestreift werden, auch wenn der Autor eine grundsätzliche Skepsis gegenüber deterministischen „Rational-Choice- Ansätzen“ hegt, soll der mögliche Erkenntnisgewinn, durch ein spezifisches und kontextgebundenes Verwenden dieses Methoden-Fundus, für diese Studie nicht verschlossen bleiben.

5.1 Politische Strategieanalyse ein neuer politikwissenschaftlicher Approach:

„Politische Strategieanalyse ist ein neuer Approach, der durch den inneren Zusammenhang von Gegenstand, Methode und Theorie gekennzeichnet ist. Strategie ist eine reale, in der bisherigen politikwissenschaftlichen Forschung als systematischer Gegenstand weitgehend ausgeblendete Dimension politischen Handelns. Es ist nicht so, dass Strategie in der Politik jederzeit anzutreffen wäre, aber sie stellt eine Dimension politischen Handelns dar, die immer abgefragt werden kann. [...] Strategie erschließt sich am ehesten aus der Perspektive von Akteuren, nicht als Strukturmerkmal objektivierter Handlungen oder ähnlichem, deswegen ist die Einbettung in den Kontext politikwissenschaftlicher Handlungstheorie notwendig.“⁸⁷

Die theoretische Verortung der jungen „Strategieforschung“ gestaltet sich nicht nur deshalb schwierig, weil eine neue Methode die sich erst in der „explorativen Phase“⁸⁸ befindet noch wenig Gelegenheit für kritische peer-review in der Scientific-Community hatte, um sich ihren Platz in den politikwissenschaftlichen Theorien zu sichern. Sondern die theoretische Einordnung ist auch deshalb schwierig, weil eine starke Nähe zum Forschungsgegenstand notwendig ist, um Aussagen sowohl über den Gegenstand als auch über den Approach „Politische Strategieanalyse“ treffen zu können. Diese Nähe zum Gegenstand erschließt sich in der „Strategieforschung“ nicht so sehr über ein Detailstudium von Gesetzestexten und offiziellen Regierungsdokumenten, sondern vor allem über die „kollektiven“ und „individuellen“ Akteure und deren Handlungsoptionen und Handlungsentscheidungen. Die Autoren Raschke/Tils verorten deshalb ihren Approach „Politische Strategieanalyse“ in einer handlungstheoretischen Perspektive und fragen:

„Auf welcher Art von Handlungstheorie basiert nun der hier vorgestellte Approach? Aus der bisherigen theoretischen Einordnung ergibt sich, dass eine akteurnahe und akteuroffene Theorie gesucht wird. Deshalb ist verstehende Handlungstheorie die Grundlage, die wir für die Strategieanalyse vorschlagen. Wir müssen die Akteure verstehen, weil wir von Strategie (fast) nichts verstehen. Das ist eine Grundhaltung, die den politisch Handelnden mehr Referenz einräumt als es in der Wissenschaft üblich ist. Verstehende Handlungstheorie ist der einzige Theoriestandpunkt, der den Akteur, seine Orientierungen, Deutungen, Intentionen, Denkoperationen ernst nimmt und zum Ausgangspunkt der Analyse macht. Dafür spricht generell viel, bei

⁸⁷ Raschke/Tils 2010, 360

⁸⁸ Vgl. Raschke/Tils 2010, 384

Strategieanalyse alles. Der Beobachter ist nicht prinzipiell klüger als der Akteur. Und selbst wenn er klüger ist, kommt man damit ja dem nicht näher, was tatsächlich handlungsleitend war. Im Rahmen verstehender Handlungstheorie sind Akteurnähe und Wissenschaftsanspruch keine Gegensätze.“⁸⁹

5.2 Prinzip des „zweckrationalen Handelns“

Die handlungstheoretischen Überlegungen von Raschke/Tils, insbesondere das Konzept der „Zweck-Mittel-Umwelt-Kalkulation“, beziehen sich im Kern auf das Konzept des „zweckrationalen Handelns“ von Max Weber.

Weber beschrieb dies folgendermaßen:

„Zweckrational handelt, wer sein Handeln nach Zweck, Mitteln und Nebenfolgen orientiert und dabei sowohl die Mittel gegen die Zwecke, wie die Zwecke gegen die Nebenfolgen, wie endlich auch die verschiedenen möglichen Zwecke gegeneinander rational abwägt: also jedenfalls weder affektiv (und insbesondere nicht emotional), noch traditional handelt. Die Entscheidung zwischen konkurrierenden und kollidierenden Zwecken und Folgen kann dabei ihrerseits wertrational orientiert sein: dann ist das Handeln nur in seinen Mitteln zweckrational. Oder es kann der Handelnde die konkurrierenden und kollidierenden Zwecke ohne wertrationale Orientierung an „Geboten“ und „Forderungen“ einfach als gegebene subjektive Bedürfnisregungen in eine Skala ihrer von ihm bewusst abgewogenen Dringlichkeit bringen und darnach sein Handeln so orientieren, dass sie in dieser Reihenfolge nach Möglichkeit befriedigt werden (Prinzip des „Grenznutzens“). Die wertrationale Orientierung des Handelns kann also zur zweckrationalen in verschiedenartiger Beziehung stehen. Vom Standpunkt der Zweckrationalität aus aber ist Wertrationalität immer, und zwar je mehr sie den Wert, an dem das Handeln orientiert wird, zum absoluten Wert steigert, desto mehr: irrational, weil sie ja um so weniger auf die Folgen des Handelns reflektiert, je unbedingter allein dessen Eigenwert (reine Gesinnung, Schönheit, absolute Güte, absolute Pflichtmäßigkeit) für sie in Betracht kommt. Absolute Zweckrationalität des Handelns ist aber auch nur ein im wesentlichen konstruktiver Grenzfall.“⁹⁰

Für den vorliegenden Forschungsgegenstand „nachhaltige Verkehrspolitik“ bedeutet dies, dass die verkehrspolitischen Zielsetzungen des Landes Oberösterreich – zB. Reduktion der CO²-Emissionen durch den Verkehr – einer „wertrationalen Orientierung“ nach Weber unterworfen sind und somit irrational wären. Wertrational orientierte Entscheidungen über Maßnahmen zur Zielerreichung sind im Zusammenhang mit Verkehrspolitik zB. der Ausbau der Infrastruktur im „Öffentlichen Personen Nahverkehr“ (ÖPNV) oder die Reduzierung des Anteils des „Motorisierten Individualverkehrs“ (MIV) am Gesamtverkehrsaufkommen.

Nach dem „zweckrationalen Prinzip“ werden diese verschiedenen „wertrationalen Orientierungen“ auf der „Skala der Dringlichkeit“ eingetragen. Die einzelnen verkehrspolitischen Maßnahmen reflektieren die Phase der „Optionenbildung“ im Sinne der „Politischen Strategieanalyse“. Die Zuordnung auf der „Skala der Dringlichkeit“ wird nach verschiedenen Präferenzen in den Dimensionen „Problem- und Konkurrenzpolitik“ vorgenommen, damit wird

⁸⁹ Raschke/Tils, 2010, 360-361

⁹⁰ Weber 1980, 13

der Entscheidungsprozess selbst im Weberschen Sinne rational. Oder wie Weber formuliert: „[...] das Handeln [ist dann] nur in seinen Mitteln zweckrational.“⁹¹

Die Theorie des „zweckrationalen Handelns“ von Max Weber kann aber für den in dieser Arbeit verwendeten Approach „Politische Strategieanalyse“ auf Grund des hohen Abstraktionsniveaus in Webers Sprache nur bedingt zum Erkenntnisgewinn beitragen. Aus diesem Grund schlagen Raschke/Tils auch vor, zur weiteren theoretischen Vertiefung ihres Ansatzes, die „verstehende Handlungstheorie“ heranzuziehen.

5.3 Handlungstheorien

„Handlungstheorien [sind] sozialwissenschaftliche Erklärungsansätze, die im Laufe des 20. Jahrhunderts in der Soziologie, Anthropologie, Psychologie und den Wirtschaftswissenschaften entwickelt wurden. Sie stellen das intentionale und interpretative Verhalten von Akteuren, individuellen wie kollektiven, in den Mittelpunkt und leiten, im Unterschied zu strukturalistischen oder systemtheoretischen Konzepten, gesellschaftliche Phänomene in erster Linie aus den Intentionen, Situationsdefinitionen, Handlungen und Interaktionen von Akteuren her. Handlungstheorien zählen damit zu den Verhaltenstheorien. Sie unterscheiden sich allerdings grundlegend von solchen Verhaltenstheorien, die Handeln direkt aus sozialen Strukturmerkmalen ableiten, ohne dabei den Umsetzungsprozess von Sozialstruktur in Intention und von Intention in Handlungen zu thematisieren.“⁹²

Handlungstheorien können in Rationalitätsmodelle und Interaktionsansätze eingeteilt werden. Das theoretische Fundament der „Politischen Strategieanalyse“ versucht diese beiden Schulen in ihrer methodischen Funktion zu kombinieren. Rationalitätsmodelle sind vor das Problem gestellt, den subjektiven Sinn von Handlungen, die durch kollektive oder individuelle Akteure gesetzt werden, zu verstehen und die vielfältigen Handlungsmotive der Akteure so zu reduzieren, dass sie beschreibbar werden. Interaktionsansätze in den Handlungstheorien versuchen über hermeneutische Methoden den subjektiven Entscheidungsgrundlagen einen Sinn zu geben. Der Unterschied zwischen den handlungstheoretischen Ansätzen der Rationalitätsmodelle und der Interaktionsansätze ist, dass die Rationalitätsmodelle sich an den Akteuren orientieren, die Interaktionsansätze hingegen auf die Interaktionssituationen ausgerichtet sind⁹³.

Die „Politische Strategieanalyse“ versucht hingegen diese Trennung methodisch zu überwinden, durch ihre Orientierung am Akteur, der dann strategisch handelt, wenn er „situationsübergreifend“ und auf bestimmte Ziele definiert „erfolgsorientiert“ durch „zweckrationale“ „Ziel- Mittel- Umwelt- Kalkulationen“ handelt.

„Handlungstheorien werden also grundsätzlich zur Beschreibung von Akteursmodellen eingesetzt, wobei der Schwerpunkt auf der Erklärung individuellen Handelns liegt. Über das Modell rationaler Wahl sind aber auch Erklärungen des Handelns höher aggregierter Akteurseinheiten möglich. In Handlungstheorien wird der Akteur als Gestalter seiner Umwelt in

⁹¹ Weber 1980, 13

⁹² Braun 2002, 304

⁹³ Vgl. Braun 2002, 304-305

Interaktion mit anderen Handelnden gesehen und nicht nur als das willenlose Produkt aus gesellschaftlichen Strukturen, Normen oder Einstellungen. Deshalb ist individuelles Handeln in Handlungstheorien immer das Ergebnis von Absichten, intendierter Konsequenz. Ohne die Annahme, dass einer Handlung auch eine erklärungsbedürftige Entscheidung vorausgeht und damit notwendigerweise auch Entscheidungsmöglichkeiten bestehen müssen, kann es keine Handlungstheorien geben.“⁹⁴

Somit wird klar, dass sich der strategische Handlungsraum – sowohl in der Dimension Problem- als auch in der Dimension Konkurrenzpolitik – durch Entscheidungen über Optionen bildet. Die Konsequenzen die sich aus diesen Entscheidungen ergeben können allerdings intendierte und unintendierte Wirkungen entfalten. Aus der Konzeption des Akteursbegriffs leitet sich ab, dass Entscheidungen von Individualakteuren auch Auswirkungen auf Kollektivakteure haben.

5.4 Entscheidungstheorien

Im Feld der oberösterreichischen Verkehrspolitik würde eine dieser „Entscheidungen“ in der Dimension „Problempolitik“ bedeuten, sich zB. für den Bau einer Autobahn durch Linz zu entscheiden, um den antizipierten Problemen, die durch Staus im städtischen Gebiet entstehen, zu begegnen. Bei gleichzeitiger Zielsetzung der Reduzierung des motorisierten Individualverkehrs (MIV) in einem definierten Zeithorizont würde aber ein Zielkonflikt entstehen. Eine veränderte „unintendierte“ Wirkung auf die Umwelt kann dann einsetzen, wenn der Autobahnbau zu einer Zunahme des MIV geführt hat und die „intendierte“ Wirkung „Staureduktion“ auf Grund der Zunahme des MIV-Anteils nicht eingetreten ist. Im Sinne der handlungstheoretisch begründeten „Strategieanalyse“ wäre diese Entscheidung deshalb nicht rational, weil sie nicht „situationsübergreifend“ getroffen wurde.

„Um im Sinne der Rationalitätsprämisse strategischen Entscheidens erfolgswirksame zweckdienliche Effekte des strategischen Handelns identifizieren und vorbestimmen zu können, [...] sind an die strategischen Entscheider Voraussetzungen geknüpft die auf das Modell des „rational man“ (Wiesendahl 2008a:238ff.) hinauslaufen.“⁹⁵

Skepsis gegenüber der Aussagekraft von einem Modell „rational man“ ist nicht nur aus der Gender-Perspektive angebracht, sondern auch weil es soziale Komplexität so reduzieren kann, dass der Realitätsbezug verloren geht. Dennoch bleibt eine bewusste „Komplexitätsreduktion“ – sowohl auf theoretischer wie praktischer Ebene – ein Ziel, um analytisch Aussagen über Strategieprozesse treffen zu können, wodurch kollektiven wie individuellen Akteuren „Rationalität“ unterstellt werden muss, um dem Modell zu entsprechen.

„Strategen mit rationalen Akteuren gleichzusetzen ist nach Monroe (1991: 78) mit sieben Annahmen verbunden. So verfolgt der Akteur erstens intentionale Ziele, die zweitens mit seinem Selbstinteresse korrespondieren. Er handelt drittens als Individuum auf viertens Basis bewusster Wahlhandlungen. Er verfügt fünftens über eine konsistente und stabile Präferenzordnung. Zwischen verschiedenen Wahlmöglichkeiten wählt er sechstens die Alternative mit dem

⁹⁴ Braun 1999, 27

⁹⁵ Wiesendahl 2010, 32

erwartbar größtmöglichen Nutzen aus. Und siebtens besitzt er umfassende Informationen sowohl über erreichbare Alternativen als auch über die Konsequenzen, die im Falle ihrer Wahl und Umsetzung eintreten. Letzteres impliziert also die Fähigkeit zur vollständigen Voraussicht und Antizipation von Zukunft.“⁹⁶

Die Entscheidungstheorie kritisiert genau jene konstruierte Modellhaftigkeit von Entscheidungsprozessen und fokussiert ihre Aufmerksamkeit auf das Verhalten der Akteure und auf die nachweislich getroffenen Entscheidungen der Akteure. Im Forschungszusammenhang mit dieser Arbeit, ist daher die Untersuchung des Gesamtverkehrskonzepts als Strategie von Interesse, weil die Entscheidung für diese „Strategie“ nachweislich von den Akteuren getroffen wurde.

„Unter einer Entscheidung versteht man dabei im allgemeinen Sinne den intentionalen Vorgang der Wahl einer Handlung aus mehreren Möglichkeiten im Hinblick auf einen bestimmten Zielwert. Die Ziele ergeben sich aus den Präferenzen des Entscheidungsträgers. Ergebnis der Entscheidung ist der Entscheid. Er besteht in einer Handlung oder im Verzicht auf eine Handlung. Verstanden als Prozess (decision-making), ist der Entscheid dann das Ergebnis mehrerer sich aneinanderreihender Wahlvorgänge, wobei die Handlungsmöglichkeiten, die sich in einer Phase des Prozesses ergeben, von der Entscheidung auf der vorhergehenden Stufe bestimmt werden.“⁹⁷

Entscheidungstheorien können in normative und deskriptive Entscheidungstheorien eingeteilt werden, wobei die normative Ausprägung der Frage nachgeht, wie Entscheidungsträger im Sinne von „individuellen Akteuren“ handeln, wenn bestimmte Ziele definiert, wurden um „Orientierungswissen“⁹⁸ zu produzieren.⁹⁹ Dieses „Orientierungswissen“ entspricht auch dem Konzept von „Strategiekompetenz“ um in der Praxis verbesserte Entscheidungen treffen zu können. Insofern ist der normative Strang der Entscheidungstheorien eine Grundlage für den Approach „Politische Strategieanalyse“ um der zentralen Frage dieser Arbeit, der Erhöhung von Rationalität in Entscheidungsprozessen, näher zu kommen.

Die „Strategieanalyse“ versucht aber auch bei ihren entscheidungstheoretischen Wurzeln eine Brücke zwischen den theoretischen Denkschulen zu schlagen und „normative“ und „deskriptive“ Konzepte zusammen zu führen. Die „deskriptive Entscheidungstheorie“ beschäftigt sich mit der Produktion von „Erklärungswissen“¹⁰⁰ im Sinn der „Strategieanalyse“, um das Zustandekommen von politischen Entscheidungsprozessen beschreiben zu können. Dabei geht es im Rahmen dieser Arbeit vor allem um die Ergebnisse von Entscheidungsprozessen. Bei einer zu starken Fokussierung auf den Entscheidungsprozess selbst, besteht die Gefahr, dass strategische Handlungen von außen unterstellt werden, weil die handlungstheoretische Akteursperspektive vernachlässigt wird.¹⁰¹

⁹⁶ Wiesendahl 2010, 32

⁹⁷ Klöti 2004, 179

⁹⁸ Vgl. Raschke/Tils 2007, 31-37

⁹⁹ Vgl. Klöti 2004, 179

¹⁰⁰ Vgl. Raschke/Tils 2007, 31.37

¹⁰¹ Vgl. Klöti 2004, 179

Das ambitionierte Projekt der „Politischen Strategieberleanalyse“ von Raschke und Tils verfolgt also das Ziel: „Strategieberleanalyse mit doppelter Perspektive (Erklärung/Orientierung), doppeltem Wissenschaftszugang (empirische/praktische Politikwissenschaft), doppeltem Anschluss (Praxis/Politikwissenschaft) und doppelter Transformation (Praxis-Politikwissenschaft/Politikwissenschaft-Praxis) einzuführen.“¹⁰²

Dieser dialektische Zugang der „Strategieberleanalyse“ in seinem wechselseitigen „Doppel-Spiel“ zeigt sich also bereits bei seinen theoretischen Wurzeln, der Handlungs- und Entscheidungstheorie. Während bei der Handlungstheorie eine Brücke zwischen Rationalitätsmodellen und Interaktionsansätzen geschlagen wird, werden auch bei den weiterführenden Entscheidungstheoretischen Grundlagen der Strategieberleanalyse normative und deskriptive Theorien miteinander verbunden, um sie wechselseitig aufeinander wirken zu lassen.

5.5 Kritik und Abgrenzung zu Rational-Choice-Ansätzen und zur Spieltheorie

Die modellhafte Strategieberlebildung, die auf axiomatischen Annahmen beruht, stößt auf Kritik, weil eine übermäßige Vereinfachung des Strategieberlebildungsprozesses auf Kosten der Präzision, vermeintlich klare Entscheidungsstrukturen schafft. Deshalb grenzen sich Raschke/Tils von dieser starren Form der Rational-Choice-Ansätze ab.

„Innerhalb des rationalen Paradigmas kam es zu weiteren, an ökonomische Denkweisen angelehnten Ausformungen, von denen wir uns abgrenzen. Das ökonomisch-rationale Paradigma, das Rational Choice-Theorien zugrunde liegt steht nicht in der sozialwissenschaftlichen Tradition Webers, sondern utilitaristischer und wirtschaftstheoretischer Annahmen. Dabei wurde dem Akteur axiomatisch unterstellt, er bilde seine Präferenzordnung anhand des Eigennutzes und des Nutzenmaximierungsprinzips[...].“¹⁰³

Auch von dem Nobelpreisträger Herbert A. Simon kamen schon 1981 entscheidende Einwände hinsichtlich objektiv-rationaler Entscheidungen. „Simons Hauptargumente gegen objektiv-rationales Entscheiden stützen sich auf die begrenzte kognitive und physiologische Ressourcenausstattung von Entscheidern, die sie mit nicht überwindbaren Schranken des Informationserwerbs und der Informationsverarbeitung konfrontieren. Auf drei Einwände bündelt Simon seine Kritik (1981:116): So stehe erstens das erforderliche vollständige Wissen zur Antizipation der Folgen, die sich aus der Wahl einer Entscheidungsalternative ergeben könnten, nicht zur Verfügung. Zweitens sei die genaue Vorhersage von erst in der Zukunft eintretenden Wirkungen von Handlungen nicht möglich. Und drittens ließen sich nicht alle zur Wahl stehenden Entscheidungsalternativen, wie gefordert, erfassen und auf ihren Nutzen für ein[e] bestmögliche Zielerreichung vergleichend bewerten. Kurzum könnten sich Entscheider nicht objektiver Rationalität annähern, weil sie durch die Zahl der Alternativen und die Informationsmenge, die sie beschaffen, untersuchen, verarbeiten und bewerten müssten, schlicht überfordert wären(Simon 1981:127).“¹⁰⁴

¹⁰² Raschke/Tils 2007, 36

¹⁰³ Raschke/Tils 2010, 369

¹⁰⁴ Wiesendahl 2010, 33

„Dietrich Dörner (2006: 26ff. 306ff.) leitet aus den kognitiven und psychologischen Schranken rationalen Entscheidens einige an der Wirklichkeit getestete charakteristische Fehler und Mängel ab, denen Entscheider unterliegen und die sich auf die Qualität von Strategieentwicklungsprozessen negativ auswirken. So lägen Entscheidungen häufiger unklare und nicht präzise abgestimmte Ziele zugrunde. Die Situation würde lückenhaft und nicht ausreichend differenziert erfasst und monokausal erklärt. An Entscheidungen würde selbst dann ignorant festgehalten, wenn überraschende Wendungen eine Kurskorrektur verlangten.“¹⁰⁵

„So laboriert politische Strategiebildung weitgehend an Unsicherheit und zielt ins Ungewisse hinein. Komplexe, veränderliche Parteienumwelt und schlecht strukturierte politische Verhältnisse geben mehrdeutige, kaum greifbare Fingerzeige her, die sich nur schwer durchschauen lassen. [...] Plötzliche Ereignisse können überraschende Wendungen der Lage herbeiführen und über Annahmen zur weiteren Entwicklung der Lage kann die Zeit rigoros hinweggehen. [...] Dietrich Dörner (2006:58) sieht strategische Entscheider dermaßen stark mit Situationen von hoher vernetzter Komplexität, Intransparenz und Eigendynamik konfrontiert, dass ein unvollständiges und fehlinformiertes Bild der Lage die Regel ist und Entscheider von Fehlannahmen ausgehen.“¹⁰⁶

Im Zuge dieser Kritik an der Fehleranfälligkeit werden die psychischen und physischen Grenzen der „Entscheider“ deutlich, die im Zusammenhang mit der Analyse Kategorie „strategischer, individueller Akteur“ entstehen. Diese Individualakteure befinden sich in der „Strategieanalyse“ im „Strategischen Zentrum“ um der Funktion eines „Entscheiders“ entsprechen zu können. „Wie der Begriff des strategischen Zentrums verdeutlicht, geht Strategiebildung aus einem kollektiven Entscheidungsprozess hervor, bei dem strategische Entscheider, Entscheidungsgehilfen und strategische Berater miteinander interagieren. Selten ist es unter diesen Umständen so, dass die Beteiligten nach der Maxime der Zweckrationalität für zu entscheidende strategische Probleme die bestmöglichen, passgenauen Lösungen zu generieren verstanden.“¹⁰⁷

Die vorliegende Herangehensweise, das ausgewählte und eingegrenzte Politikfeld „Verkehr in Oberösterreich“ mit der Methode der Politischen Strategieanalyse zu untersuchen, ist ein gutes Beispiel für mögliche Anwendungsfelder des jungen Approaches. Nicht nur im Kontext dieser Arbeit besteht ein Spannungsfeld zwischen Theorie und Praxis, insbesondere wenn die Maxime des „rationalen“ Handelns im Zentrum des Forschungsinteresses steht.

Die Systematisierung der Politischen Strategieanalyse ermöglicht aber eine starke Nähe zur Empirie bzw. Praxis politischen Handelns, indem ausgewählte Elemente der Strategieanalyse als Raster für den Forschungsgegenstand dienen. Dies kann in zweifacher Weise passieren: Einerseits durch die inhaltliche Analyse in der Dimension Problempolitik – eines Regierungsdokuments – dass sich selbst als Strategie versteht.

¹⁰⁵ Wiesendahl 2010, 34-35

¹⁰⁶ Wiesendahl 2010, 34-35

¹⁰⁷ Wiesendahl 2010, 36

Andererseits soll aber auch der Bezug zur politischen Realität im „party-government System“ nicht verloren gehen, indem versucht wird, aus dem „Policy-Strategiedokument“ (Gesamtverkehrskonzept OÖ 2008) strategische Handlungsansätze in der Dimension Konkurrenzpolitik für einen Kollektivakteur, nämlich die Grünen OÖ abzuleiten. Im folgenden Kapitel wird eine Auswahl aus dem vorliegenden Approach vorgestellt und in Bezug zum Forschungsgegenstand konzeptualisiert.

6. Methodische Einbettung der Strategieberleanalyse in den Forschungsgegenstand:

Das Politikfeld Verkehr ist ein bisher von der Politikwissenschaft kaum beachtetes Thema mit der Ausnahme Klaus von Beyme¹⁰⁸ und wenigen anderen, eher jüngerer Beiträgen der Scientific Community. Nils Bandelow hat in einem Beitrag zum Thema Verkehrspolitik aus Sicht der Politikwissenschaft einen Approach in die Diskussion eingebracht, der den Outcome bzw. den Entscheidungsprozess aus einer systemischen Perspektive von verkehrspolitischen Entscheidungsprozessen ins Zentrum seines Interesses stellt. Er verwendet dafür den Multiple-Stream Ansatz nach Kingdon (1995) und Rüb (2007).¹⁰⁹

Auch bei Bandelow sind strategisch agierende Akteure, die zwischen Machtpolitik und Problempolitik schwanken von zentraler Bedeutung. Allerdings werden diese Akteure bei Bandelow eher als Individualakteure charakterisiert, die im Zuge von „Entscheidungsfenstern“ in den Dimensionen Macht- und Problempolitik zumindest ansatzweise rational entscheiden.¹¹⁰ Im überwiegenden Ausmaß bleibt das Feld der Verkehrspolitik bisher aber den Verkehrsplanern, Ökonomen und einigen wenigen Soziologen überlassen.

6.1 Methodischer Rahmen für die „Politische Strategieberleanalyse“ hinsichtlich einer nachhaltigen Mobilitätsstrategie am Beispiel des „Gesamtverkehrskonzepts OÖ 2008“

Im folgenden Kapitel wird der Ansatz der „Politischen Strategieberleanalyse“ vorgestellt, dabei steht zunächst das Grundmodell im Vordergrund. In die Terminologie wurde im Kapitel „4. Zentrale Begriffsdefinitionen“ bereits eingeführt hier soll die Systematik des Approaches von Raschke/Tils im Kontext des Forschungsgegenstandes dargestellt werden. In weiterer Folge wird eine Auswahl aus dem Methodenfundus der Strategieberleanalyse vorgenommen, die insbesondere die Methodenelemente der Lageanalyse und der Potentialanalyse in Bezug auf den Strategieberlebildungsprozess detaillierter erklärt, um für die Untersuchungsdimension „Konkurrenzpolitik“ Handlungsoptionen für den Kollektivakteur Die Grünen Oberösterreich auszuarbeiten. Ausgangspunkt in der Dimension „Problempolitik“ für die Strategieberleanalyse, ist eine Evaluierung des „Gesamtverkehrskonzepts Oberösterreich 2008“ hinsichtlich einer „Nachhaltigen Mobilitätsstrategie“ des Landes Oberösterreich im Zuge der Lageanalyse. Das Gesamtverkehrskonzept wird als „fertiges“ Strategiedokument nach einem Evaluierungskriterien-Set, in Anlehnung an Ralf Tils (2005) untersucht. Besonderes Augenmerk wird dabei auf die Erreichung der darin formulierten Ziele, auf die innere Kohärenz des Dokuments sowie auf den Strategieberlecharakter im Sinne von „Strategischer Rationalität“¹¹¹ gelegt.

6.2 Grundmodell der „Politischen Strategieberleanalyse“

Das Grundmodell der Politischen Strategieberleanalyse geht von einem Wissenschaftsverständnis aus, welches Praxis und Theorie bzw. Praxis und Wissenschaft verbinden will, es geht nicht darum, ein möglichst abstraktes Konstrukt zu kreieren, das für sich selbst steht und maximale Allgemeingültigkeit erlangt. Die Wissenschaft soll vielmehr anschlussfähig für die Praxis sein und die Praxis aufnahmefähig für die Erkenntnisse der Wissenschaft.

¹⁰⁸ Vgl. von Beyme, 2007 125-137

¹⁰⁹ Vgl. Bandelow 2011, 166

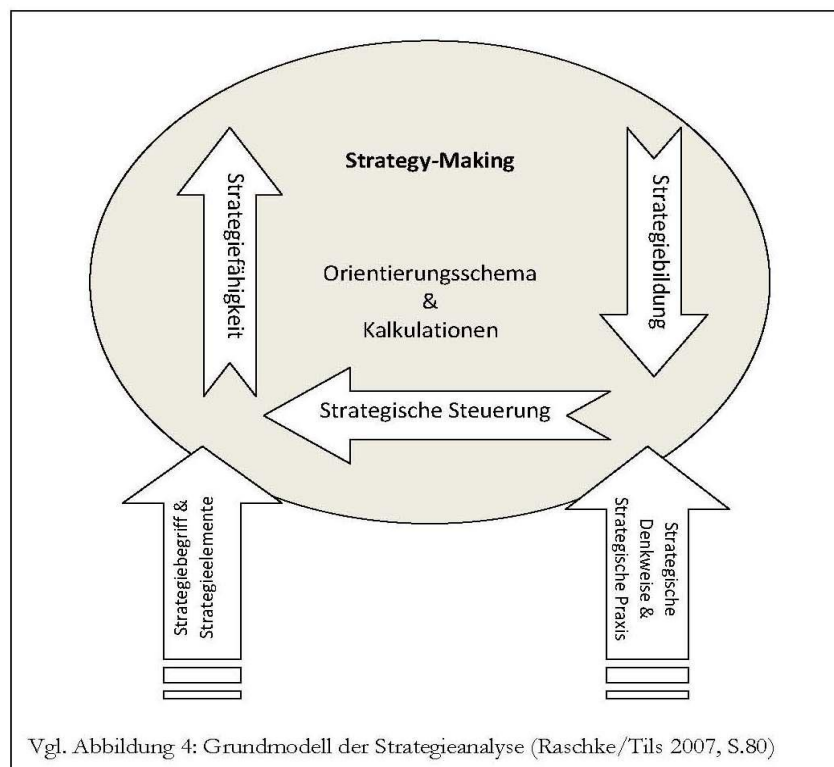
¹¹⁰ Vgl. ebd.

¹¹¹ Vgl. Raschke/Tils 2010, 378-380

Dieses Ziel ist im Bereich der Politikwissenschaft ein besonders schwieriges, zumal eine Differenzierung zwischen Meinungen und wissenschaftlichen Erkenntnissen nur unter Bezugnahme von erlernten wissenschaftlichen Kriterien möglich ist. Die Verteidigung von wissenschaftlicher Erkenntnis gegenüber der bloßen Meinung in einem Diskurs ist daher voraussetzungsvoll und stößt in der so genannten Praxis auf Widerstände.

„Die Logik des Grundmodells entspricht der Logik des Forschungsprozesses. Zentraler Bezugspunkt der Überlegungen waren vorfindbare strategische Denkweisen von Akteuren der politischen Praxis. Das ist die erste Quelle des Modells. Wissenschaftliche Erkenntnisse und systematische Überlegungen bilden die zweite, wichtige Quelle, aus der sich die Konzeptualisierung politischer Strategie speist.“¹¹²

Das Grundmodell zeigt den „Strategy-Making Prozess“ in einem Kreislaufsystem, zentral in diesem System ist das „Orientierungsschema“ das im Zusammenhang mit dieser Arbeit reduziert und spezifiziert als „Strategisches Interaktionsdreieck“ dargestellt wurde. Das „Orientierungsschema“ von Raschke/Tils ist umfassender und komplexer, verweist aber im Wesentlichen auch auf die relevanten Bezugsgrößen strategischen Handelns, wie sie auch schon vorgestellt wurden.¹¹³ „Strategy-Making ist ein dynamischer Prozess, für den hier drei Grundelemente herausgestellt werden: Aufbau von Strategiefähigkeit, Strategiebildung, strategische Steuerung.“¹¹⁴



¹¹² Raschke/Tils 2007, 79

¹¹³ Vgl. Raschke/Tils 2007, 161ff

¹¹⁴ Raschke/Tils 2007, 79

Diese Drei Elemente stehen auch im vorliegenden Forschungszusammenhang im Zentrum der Aufmerksamkeit, wobei vor allem das Element „Strategiebildung“ bearbeitet wird. Der Aufbau von „Strategiefähigkeit“ betrifft eher organisationssoziologische Herangehensweisen für einen Kollektivakteur, im Zusammenhang mit dem hier behandelten Forschungsgegenstand wären das „Die Grünen OÖ“. Der Aufbau bzw. Zustand der „Strategiefähigkeit“ der Grünen OÖ wird im Rahmen dieser Arbeit nur am Rande gestreift, auch wenn „Strategiefähigkeit“ eine Voraussetzung für „Strategiebildung“ darstellt, würde für diesen Bereich eine eigene Studie durchaus angemessen sein. Auch das Element „Strategische Steuerung“, aus der Perspektive des Kollektivakteurs Grüne OÖ, wird im Rahmen dieser Arbeit nur angedeutet werden können.

Der Bezugsrahmen von „strategischer Steuerung“ im Zusammenhang mit dem Forschungsgegenstand wird sich weitgehend auf einen Ausblick „Pro Futuro“ von möglichen „strategischen Steuerungskonzepten“ beschränken. Da eine elaborierte verkehrspolitische Strategie nach der Methode der „Strategieanalyse“ bisher für den Kollektivakteur Grüne OÖ noch nicht vorgenommen wurde, fällt eine Evaluierung eines „strategischen Steuerungskonzeptes“ schwer. Auf die Konzeption eines „strategischen Steuerungskonzeptes“ für die Grünen OÖ muss daher im Rahmen dieser Arbeit verzichtet werden.¹¹⁵

6.3 Strategiebildung – Grundelement des Strategy-Making-Prozesses

Strategiebildung bewegt sich im Spannungsfeld von „strategischer Emergenz“ und „konzeptioneller Strategie“. Diese Gegenpole schließen Strategiebildung nicht aus, sie kennzeichnen nur unterschiedliche Zugangsweisen und Elaborierungsgrade der Strategiebildung. Strategische Emergenz ist von einem Suchen und Experimentieren geprägt, mit dem Ziel strategische Richtung zu finden. Konzeptionelle Strategie läuft durch einen Sequentialismus, wie er hier konzipiert wird, hindurch und hat klar abgegrenzte, Schritte die für sich wiederum einzelne Elemente, beinhalten die entscheidend für jede einzelne Sequenz sind.¹¹⁶ Beide Pole in diesem Spannungsfeld haben im Prozess der Strategiebildung ihre Berechtigung, hier soll aber versucht werden eine „konzeptionelle Strategie“ zu analysieren, darauf liegt das Hauptaugenmerk.

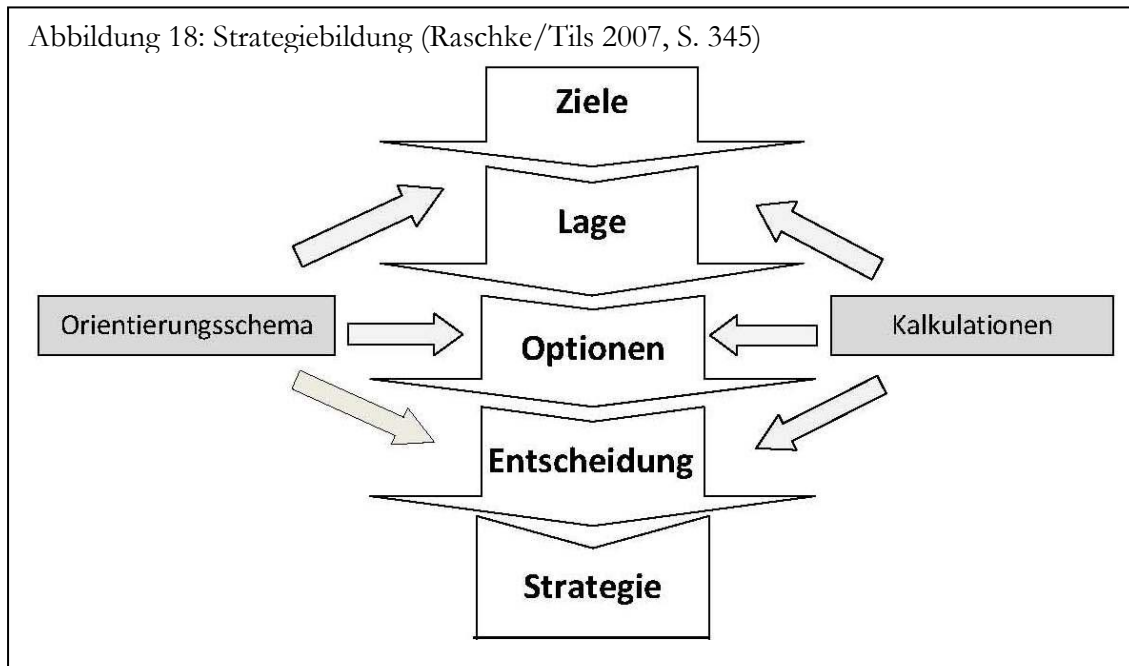
„Die Grundelemente konzeptioneller Strategiebildung werden hier in ihrer logischen Abfolge vorgestellt, mit dem strategischen Ziel als Ausgangs-, der entwickelten Strategie als Endpunkt. Freiheiten bestehen bei Variationen innerhalb der Elemente, in ihrer Abfolge aber bauen die Schritte aufeinander auf. Die Sequenz selbst strukturiert das strategische Denken. [...] Die einzelnen Schritte der Strategiebildung können mehr oder weniger komplex ausfallen. [...] Analyseteile (bei Lage) und Konstruktionsteile (bei Optionen) können reduziert, ineinander geschoben, vereinfacht werden. Die Freiheit der Praxis und ihre eigene Pragmatik bleiben unberührt durch den folgenden Systematisierungsvorschlag. „Paralysis by analysis“ ist auch hier zu vermeiden [...].“¹¹⁷

¹¹⁵ Vgl. Raschke/Tils 2007, 378ff

¹¹⁶ Vgl. Raschke/Tils 2007, 336

¹¹⁷ Raschke/Tils 2007, 344-345

Abbildung 18: Strategiebildung (Raschke/Tils 2007, S. 345)



In diesem Kapitel werden die einzelnen Elemente des Strategiebildungsprozesses abgebildet, um die Funktion des Elements abzugrenzen und in Bezug zum Prozess darzustellen. Im empirischen Analysekapitel werden die Elemente mit dem Forschungsgegenstand verknüpft und in den Kontext der oberösterreichischen Verkehrspolitik gestellt.

6.3.1 Strategiebildung – Ziele

Strategische Ziele sind der erste Schritt im Strategiebildungsprozess und definieren insofern auch die Erfolgswahrscheinlichkeit des gesamten Prozesses. Ziele beziehen sich auf gewünschte Zustände und bedürfen deshalb einer präzisen Zielformulierung sowie einer „Zielgewissheit“¹¹⁸. Also einer Selbstgewissheit, dass das formulierte Ziel richtig abgegrenzt und ausgewählt worden ist. Der Prozess der strategischen Zielformulierung ist deshalb bereits per se ein Politikum, die Erreichbarkeit der Ziele soll zumindest in Bezug auf die „Strategische Einheit“ überprüft werden. Strategische Ziele sind dann umsetzbar, wenn sie operationalisierbar im Sinne von Ziel-Mittel-Umwelt-Kalkulationen bleiben und die Ziele in Bezug auf die „Strategische Einheit“ messbar bleiben. Ziele umfassen dabei immer Macht- und Gestaltungsziele, weil der Grundsatz gilt – ohne Macht keine Gestaltung. Die Zielformulierung im Strategiebildungsprozess widerspiegelt insofern auch die grundsätzlichen Politikdimensionen von Problem- und Konkurrenzpolitik.¹¹⁹

In der Phase der Zielbildung des Strategiebildungsprozesses sind außerdem die Elemente der Handlungsarena und der Zeitdimension von zentraler Bedeutung. Arena wird in der „Politischen Strategieanalyse“ durch die Handlungsräume Wahlkampf, Regierung/Opposition und Partei definiert.¹²⁰ Zeiträume werden schon in der Strategiedefinition durch den Begriff „situationsübergreifend“ erwähnt, in der politischen Praxis ist Zeit eine zentrale Kalkulationsgröße, die zB. durch Parlamentssitzungskalender oder die Dauer einer

¹¹⁸ Vgl. Raschke/Tils 2007, 144ff

¹¹⁹ Vgl. Raschke/Tils 2007, 144ff

¹²⁰ Vgl. Raschke/Tils 2007, 187ff

Legislaturperiode vorstrukturiert ist. Genauso wird Zeit eingesetzt, wenn ein Thema beschleunigt oder verlangsamt wird zB. in dem ein Arbeitskreis gegründet wird oder in dem ein Gipfel zu einem speziellen, als dringend erachteten, Thema abgehalten wird.¹²¹

Die Zielformulierung muss also bereits klarstellen, in welchem Zeitraum und in welcher Arena eine Strategie stattfinden soll. Ziele können ambitioniert sein, sie sollten aber eine konkrete Umsetzungschance haben um durch Kontrolle von Teil- bzw. Unterzielen den Zielerreichungspfad bewerten zu können und so mögliche Fehlannahmen im Strategiebildungsprozess korrigieren zu können. Wenn gleichzeitig mehrere Ziele, die nicht direkt miteinander verbunden sind, bestehen, wie zB. bei der Formulierung einer verkehrspolitischen Strategie, sollten Zielkonflikte möglichst erkannt werden, um sie in den Strategiebildungsprozess zu integrieren und durch Priorisieren der Ziele, möglichst aufzulösen.¹²²

6.3.2 Strategiebildung – Lage

Die Lageanalyse ist der zweite Schritt im Strategiebildungsprozess und soll Erkenntnisse über die Ausgangssituation für eine Strategie liefern.

„Die Lageanalyse nimmt ihren Ausgangspunkt bei intersubjektiv überprüfbaren, objektivierbaren Tatsachen und Sachverhaltsbeschreibungen. [...] Lageanalyse ist gegenwartsnah. Sie kann aber auch bisherige und in der näheren Zukunft mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwartende, strategisch relevante Entwicklungen umfassen. Im Kern meint Lageanalyse also eine Ist-Analyse im Zusammenhang mit bisherigen und absehbaren Entwicklungen. [...] Zusammenfassend lässt sich für die Lageanalyse sagen, dass sie von begründeter, erfolgsorientierter Selektion, Synopse, Gewichtung und von tragfähigen empirischen Informationen lebt. Am Ende müsste die Verdichtung der Lageanalyse signifikante Zusammenhänge und Unterscheidungen zwischen wichtigeren und weniger wichtigen Faktoren hervorgebracht haben. Damit werden bestimmte Aspekte für die weitere Optionenbildung hervorgehoben, andere fallen heraus.“¹²³

Das Element der Lageanalyse im Approach „Politische Strategieanalyse“ von Raschke/Tils wird für diese Diplomarbeit als methodisches Werkzeug dienen, um das empirische Feld – Verkehrspolitik in Oberösterreich – am Beispiel des „Gesamtverkehrskonzeptes OÖ 2008“ greifbar zu machen. Obwohl eigentlich die Dimensionen Problem- und Konkurrenzpolitik parallel ablaufen, wird hier aus Gründen der Übersichtlichkeit die Dimension Problempolitik als Ausgangspunkt ins Zentrum der Lageanalyse gestellt und die Dimension Konkurrenzpolitik verstärkt im Teil Potentialanalyse behandelt. Allerdings ergeben sich auch bei der Analyse des Gesamtverkehrskonzeptes Überlappungen mit der Dimension Konkurrenzpolitik, die aus Gründen der Übersichtlichkeit an Ort und Stelle und behandelt werden.

Der Teil über das Gesamtverkehrskonzept im Rahmen der Lageanalyse, wie er in dieser Diplomarbeit bearbeitet wird, weicht insofern vom ursprünglichen Approach ab. Die Lageanalyse, wie sie hier konzeptualisiert wird, weicht deshalb ab, weil hier durchaus auch klassische politologische Methoden wie hermeneutisch-interpretative Textanalysen des Regierungsdokumentes unter Verwendung von interdisziplinärer Sekundärliteratur angewendet

¹²¹ Vgl. Raschke/Tils 2007, 184ff

¹²² Vgl. Raschke/Tils 2007, 144ff

¹²³ Raschke/Tils 2007, 352-360

werden, diese Methoden sehen Raschke/Tils eigentlich nicht vor. Sie erscheinen dem Autor aber sinnvoll, da sie den Ausgangspunkt des strategischen Diskurses über Verkehrspolitik in Oberösterreich, das „Gesamtverkehrskonzept“ analysieren helfen, und weil dieses Dokument den zentralen Kristallisationspunkt markiert, von dem aus auch heute noch fast alle oberösterreichischen verkehrspolitischen Strategiedebatten begonnen werden. Eine Evaluierung des „Gesamtverkehrskonzeptes 2008“ wurde von Seiten der Abteilung „Gesamtverkehrsplanung“ der oberösterreichischen Landesregierung für das Jahr 2013 avisiert, diese Diplomarbeit versteht sich insofern auch als Vorstudie und Vergleichsfolie zur erwarteten Evaluierung.

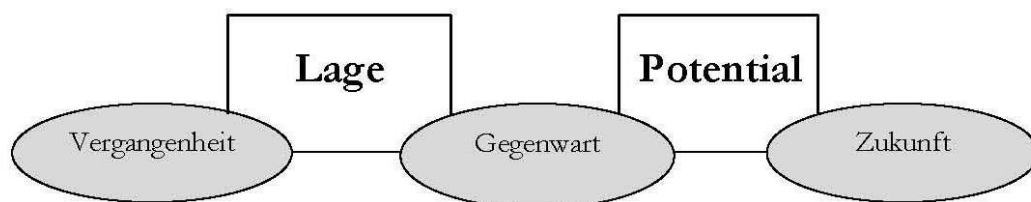
6.3.3 Strategiebildung – Optionen

Der dritte Schritt im Strategiebildungsprozess ist die Bildung von strategischen Optionen. Die Sequenzen Lage und Optionen können dabei ineinander verschoben und vereinfacht werden, wenn es für den Untersuchungsgegenstand sinnvoll erscheint. Dies bedeutet aber nicht, dass die Optionenbildung methodenfrei wäre, aber eine Verdichtung und Überlappung der Elemente der Lageanalyse ist möglich wenn sie bereits vorbereitend in Richtung Entscheidungsfindung wirkt.¹²⁴

„Die Bildung von Optionen ergibt sich aus einer Reihe von Arbeitsschritten, die benannt, aber nicht in einem verbindlichen Arbeitsschema fixiert werden können. Auch hier gilt: methodisches Wissen ist wichtiger als Rezeptwissen, Aufgabennähe und Einbettung zählen mehr als Modellkonstruktionen. Am Ende ist bei der professionalisierten Strategiebildung die Konzipierung von zwei bis drei Optionen wünschenswert, über die sich dann entscheiden lässt.“¹²⁵

Die Potentialanalyse als Teil der Optionenbildung ist der Kern des hier verwendeten Ansatzes und versteht sich als die konsequente Weiterentwicklung der Lageanalyse. Die Potentialanalyse entspricht hier weitgehend der Bildung von Szenarien. Diese Szenarien lassen sich synonym zur Optionenauswahl verdichten und dienen letztlich als Übergang zur Entscheidungsfindung.

Abbildung 21: Zeitbezüge von Lage und Potential (Raschke/Tils 2007, S. 364)



¹²⁴ Vgl. Raschke/Tils 2007, 363ff

¹²⁵ Raschke/Tils 2007, 363

Im Kapitel zur Begriffsklärung wurden bereits das „Strategische Kontinuum“ und der „Springende Punkt“ thematisiert. Im Analyseprozess setzen diese beiden Konzepte vor allem in den Phasen Lage- und Potentialanalyse ein, weil hier die Vorbedingungen für den Entscheidungsprozess strukturiert werden. Um die Vollständigkeit des Approaches zu erhalten wird hier auch auf jene Elemente des „Strategiebildungs-Prozesses“ eingegangen die im empirischen Teil dieser Arbeit nicht mehr konzipiert werden können, dass betrifft vor allem die Elemente der Entscheidung.

6.3.4 Strategiebildung – Entscheidung

„Idealtypisch gesehen ist klar, was Entscheidung bei der Strategiebildung bedeutet. Es geht um Entscheidung durch die Festlegung auf eine der alternativen strategischen Optionen. Eine realitätsnahe Analyse wird [versuchen] zwischen einem Rationalmodell der Strategiebildung [wie es hier entwickelt wurde] und der inkrementalen, durchwurschtelnden Praxis [zu] vermitteln.“¹²⁶

Zu den Themenfeldern Entscheidungsstruktur, Entscheidungsmodalitäten und Rationalitätsbedingungen von Entscheidungsprozessen sei auf das Kapitel Begriffsklärungen – Entscheidungsprozesse im Party-Government-System – verwiesen.

6.3.5. Strategiebildung – Strategie

„Am Ende des Strategiebildungsprozesses steht ein Strategiekonzept, das die Kernaussage der beschlossenen, verabredeten oder verordneten, jedenfalls tatsächlich gemeinten Strategie enthält. Da wir für den Prozess der Strategiebildung ein Kontinuum von emergent bis konzeptionell unterstellen, wird sich dies in der Fassung des strategischen Konzepts ausdrücken. Ebenso im Steuerungskonzept, das die Strukturierung der Umsetzungsprozesse einer Strategie enthält. Auch dieses kann eher rudimentär oder ausgefeilt sein. Im Unterschied zum aufwendigen Prozess der Strategiebildung sollte das Ergebnis einfach und leicht verständlich sein.“¹²⁷

Für die hier verfolgte „nachhaltige Mobilitätsstrategie“ im Sinne einer spezifischen Verknüpfung von verkehrspolitischen Policy-Zielen, die eingebettet in die Parteienwettbewerbssituation in Oberösterreich sind, ergeben sich folgende Strategiearten in Bezug zu den relevanten Klassifikationskriterien. Raschke und Tils ordnen diese verschiedenen Strategietypen in einer Matrix, ein die aus den Klassifikationskriterien Party-Government, Orientierungsschema, Politikebene, Basis-Kalküle und Bezugskalküle einerseits und verschiedenen Strategiearten andererseits besteht.¹²⁸

Im Klassifikationskriterium Party-Government wird eine Regierungsstrategie mit Elementen einer Parteistrategie gesucht, die sich im Orientierungsschema an einer Themen- bzw. Problemlösungsstrategie mit Aspekten einer Konkurrenzstrategie orientiert. Die Politikebene ist die oberösterreichische Landespolitik, die sich vordergründig am Basis-Kalkül einer Kooperationsstrategie orientiert, aber in der Konkurrenzdimension auch eine

¹²⁶ Raschke/Tils 2011, 184

¹²⁷ Raschke/Tils 2011, 188

¹²⁸ Vgl. Raschke/Tils 2007, 374

Diversifikationsstrategie verfolgt. Das Bezugs-Kalkül für die gesuchte Strategie ist insofern eine Doppelstrategie.¹²⁹

Diese „nachhaltige Mobilitätsstrategie“, wie sie im „Strategiebildungs- Modell“ von Raschke und Tils dargestellt wurde, wäre ein lohnendes Forschungsfeld für die Zukunft, kann aber im Rahmen dieser Arbeit nicht bewältigt werden. Die hier skizzierten Elemente der Strategieanalyse müssen sich auf die Lageanalyse und damit auf das Untersuchen einer bereits fertigen Strategie konzentrieren. Die Potentialanalyse kann hier nur gewisse Optionen für weitere strategische Handlungspfade auf dem Weg zu einer „nachhaltigen Mobilitätsstrategie“ für den Kollektivakteur Grüne OÖ leisten, die dem hier genannten Klassifikationskriterium entsprechen müssten.

¹²⁹ Vgl. ebd.

Empirischer Hauptteil:

7. Strategieanalyse des Politikfelds Verkehr in Oberösterreich

In diesem zweiten Teil der Arbeit wird die Methode der „Politischen Strategieanalyse“ nach Raschke/Tils 2007 an einem Fallbeispiel angewendet. Die empirische Politikfeld-Analyse läuft dabei auf zwei Ebenen ab, auf der einen Seite wird die Ebene „nachhaltige Mobilität“ in der oberösterreichischen Verkehrspolitik analysiert. Auf der anderen Seite soll die (Lage-) Analyse des verkehrspolitischen Umfelds zum Ausgangspunkt der Potentialanalyse für den Kollektivakteur Grüne Oberösterreich, führen um auch unter dem Gesichtspunkt des Parteienwettbewerbs strategische Perspektiven zu entwickeln.

Insofern werden die Analyse-Sequenzen Lage- und Potentialanalyse verdichtet, als in der Lageanalyse die Politikdimension „Konkurrenz“ weniger im Fokus steht, sondern Policy-Aspekte für eine „nachhaltige Verkehrspolitik“ im Vordergrund stehen. In der Sequenz Potentialanalyse wird der Schwerpunkt auf der Konkurrenzdimension, aus der Perspektive des Kollektivakteurs „Die Grünen OÖ“, liegen. Die Basis der Potentialanalyse bildet sich dabei aus den strategischen Erkenntnissen der Lageanalyse, insbesondere hinsichtlich der Analyseergebnisse des „Gesamtverkehrskonzepts OÖ 2008“. Das Gesamtverkehrskonzept eignet sich deshalb besonders gut als Fallbeispiel für das Politikfeld Verkehr in Oberösterreich weil, wie im Rahmen der Evaluierung gezeigt werden wird, dieses vom OÖ Landtag einstimmig beschlossene Dokument einerseits zur Legitimation der meisten verkehrspolitischen Entscheidungen benutzt wird und andererseits dieses Dokument als „Strategie“ bezeichnet wird.

Für die Evaluierung des „Gesamtverkehrskonzepts Oberösterreich 2008“, im Folgenden auch „GVK 08“ genannt, kommt ein Evaluierungskriterien-Set zur Anwendung. Dieses Kriterien-Set orientiert sich dabei an dem von Ralf Tils entwickelten Evaluierungskriterien-Set, wie er es im Rahmen seiner Dissertation „Politische Strategieanalyse. Konzeptionelle Grundlagen und Anwendung in der Umwelt und Nachhaltigkeitspolitik“, für die „Nationale Nachhaltigkeitsstrategie der deutschen Bundesregierung“ angewendet hat.¹³⁰

Dieses Kriterien-Set ist deshalb auch für diese Diplomarbeit besonders gut geeignet, weil erstens die Dissertation von Tils bis zu einem gewissen Grad auch der Ausgangspunkt für den später entwickelten Approach „Politische Strategieanalyse“ war und zweitens auch in diesem Fall ein offizielles „öffentliches“ Regierungsdokument unter strategischen Gesichtspunkten untersucht wurde.

Im Rahmen der Lageanalyse wird nach der Evaluierung des GVK 08 in Bezug auf seine strategischen Qualitäten und tatsächlichen Auswirkungen, die Potentialanalyse anschließen. Die Potentialanalyse ist im Modell des „Strategiebildungsprozesses“ in der Phase „Optionen“ anzusiedeln, in der „Optionen“ entwickelt werden, welche die Entscheidungsgrundlage hinsichtlich einer „nachhaltigen Mobilitätsstrategie“ des Kollektivakteurs Grüne OÖ bilden sollen. Der überwiegende Schwerpunkt der empirischen Fallstudie liegt aber auf der Lageanalyse, die Bildung von Optionen im Rahmen der Potentialanalyse kann im Rahmen dieser Diplomarbeit nur angedeutet werden und bildet insofern den Ausgangspunkt für weiterführende Studien zum Thema.

¹³⁰ Vgl. Tils 2005, 213

8. Lageanalyse der strategischen Umwelt im Politikfeld Verkehr in Oberösterreich

In der Sequenz Lageanalyse nimmt die Evaluierung des GVK 08 den meisten Raum ein. Da streng genommen im Sequentialismus des Strategiebildungsprozesses vor diesem Analyseschritt die Sequenz „Zielbildung“ liegen müsste, wird an dieser Stelle auf eine Adaptierung für den konkreten Forschungszusammenhang dieser Arbeit verwiesen. Da hier eine fertige „Strategie“ ex post untersucht wird, erscheint die Bezugnahme auf die darin enthaltenen Zielformulierungen sinnvoll. Um eine gewisse Nachvollziehbarkeit zu erhalten, wird daher das Element „Zielbildung“ auch im Rahmen der Lageanalyse durch die Evaluierung des GVK 08 untersucht. Außerdem kann seitens des Kollektivakteurs Grüne OÖ auf kommunikativer Ebene leichter auf ein einstimmig beschlossenes „Strategiedokument“ Bezug genommen werden, insofern ist die Anschlussfähigkeit zwischen „nachhaltiger Mobilitätsstrategie der Grünen OÖ“ und dem Untersuchungsgegenstand GVK 08 zentral.

8.1 Evaluierung des „Gesamtverkehrskonzept Oberösterreich 2008“

Das Gesamtverkehrskonzept Oberösterreich 2008, wird hier als verkehrspolitische Strategie des Landes Oberösterreich untersucht. Dabei wird nicht vorweggenommen, ob es sich dabei unter Bezugnahme auf die „Strategieanalyse“ tatsächlich um eine Strategie handelt, vielmehr steht diese Frage im Zentrum der Evaluierung.

„Evaluationsstudien sind empirische Studien, die anders als „normale“ empirische Sozialforschung von vornherein die Zielsetzung der Nützlichkeit und Bewertung aufweisen.“¹³¹
„Evaluation ist [die] systematische Untersuchung des Nutzens oder Wertes eines Gegenstandes. Solche Evaluationsgegenstände können zB. Programme, Projekte, Produkte, Maßnahmen, Leistungen, Organisationen, Politik, [...] [und wie im gegenständlichen Fall auch eine verkehrspolitische Strategie] sein.“¹³²

„Evaluationen lassen sich anhand verschiedener Kriterien unterscheiden: Summative Evaluationen sind am Ende eines Programms oder einer Maßnahme platziert und bewerten „summa summarum“ den Erfolg. Sie sind produktorientiert. Formative Evaluationen sind prozessorientiert, begleiten den Evaluationsgegenstand und sind gewissermaßen noch in der Formung desselben beteiligt. [...] Evaluation verwendet in ihrer Praxis die Methoden der empirischen Sozialforschung, folglich spricht man je nach eingesetzter Methodik von qualitativer oder quantitativer Evaluation sowie von Mixed Methods Evaluation, wenn Verfahren beiden Typs Verwendung finden. Weiterhin wird zwischen hypothesentestenden und hypothesengenerierenden Evaluationen differenziert.“¹³³

Insofern kann für die vorliegende Evaluation des „Gesamtverkehrskonzepts Oberösterreich 2008“ in Anspruch genommen werden, dass sie einer „Summativen“ Evaluierung, die durch einen Mixed Methods Ansatz geprägt ist, entspricht. Dabei wird die Hypothese getestet, ob die Anwendung des Approaches „Politische Strategieanalyse“ einen Beitrag zur Rationalisierung von Entscheidungsprozessen leisten kann. Die Evaluierung entspricht dabei dem Spezifikum einer

¹³¹ Kuckartz/Rädiker 2009, 345

¹³² DeGEval 2008, <http://www.alt.degeval.de/calimero/tools/proxy.php?id=19074>

¹³³ Kuckartz/Rädiker 2009, 345

„strategischen“ Evaluierung, weil die Zielsetzung einerseits auf die Ergebnisse der untersuchten Strategie selbst ausgerichtet ist, andererseits besteht aber auch das Meta-Ziel, im Rahmen dieser Arbeit die Bildung von strategischen Optionen für einen Kollektivakteur zu versuchen. Hier wird deshalb ein Evaluierungskriterien-Set verwendet, das sich spezifisch auf die Analyse der Strategieaspekte des Untersuchungsgegenstandes bezieht.

8.2 Evaluierungskriterien-Set¹³⁴

Das Evaluierungskriterien-Set für die Analyse des „Gesamtverkehrskonzepts Oberösterreich 2008“ unterteilt sich in drei Hauptabschnitte, die wiederum in jeweils eigene Analyseelemente unterteilt sind:

- 1.) **Entstehungszusammenhang:**
 - Polity-Dimension
 - Politics-Dimension
 - Policy-Dimension
 - Experteninterviews
- 2.) **Analytische Rekonstruktion:**
 - Leitbild/Leitlinien
 - Träger/Adressaten
 - Ziele/Indikatoren
 - Schwerpunktfelder/Maßnahmen
 - Weiterentwicklung
- 3.) **Strategische Evaluation:**
 - Strategiebegriff, Strategische Akteure, Strategiefähigkeit, Strategieziele, Strategische Mittel, Strategische Optionen

8.2.1 Entstehungszusammenhang

Die Kategorie Entstehungszusammenhang des Gesamtverkehrskonzepts untersucht die politische Ausgangsbasis für den Strategiebildungsprozess in den Dimensionen Polity, Politics und Policy. Der Entstehungszusammenhang bildet die institutionellen, inhaltlichen und wettbewerbspolitischen Rahmenbedingungen im Entstehungsprozess des Gesamtverkehrskonzepts ab. Dadurch wird gleichzeitig auch ein großer Teil der strategischen Umwelt im Politikfeld Verkehr sichtbar, weil sich das Gesamtverkehrskonzept auch als Strategie definiert und insofern die strategische Umwelt von Politikfeld und Strategiekonzept gleichzeitig erfolgen kann. Aus diesem Grund wird der Entstehungszusammenhang umfassend auch über den unmittelbaren Zusammenhang mit dem GVK 08 hinaus dargestellt, um die Kategorie strategische Umwelt in einem späteren Analyseschritt nicht nochmals beschreiben zu müssen.

¹³⁴ Vgl. Tils 2005, 213ff

8.2.2 Polity-Dimension im Entstehungszusammenhang des GVK 08

„Mit dem Begriff Polity werden [...] die konkreten normativen, strukturellen und verfassungsmäßig gewünschten Elemente von Politik erfasst, die historisch gewachsen als Ergebnis „geronnener Politik“ die politischen Prozesse kanalisieren und eine maßgebliche Voraussetzung für inhaltlich-politisches Handeln sind.“¹³⁵

Die Polity-Dimension im Entstehungszusammenhang des GVK 08, bezieht sich daher einerseits auf das Verhältnis der institutionellen Einbettung der Bundesländer in das Staatsgefüge der Republik Österreich auf der Makro-Ebene und andererseits auf die institutionelle Ausgestaltung der oberösterreichischen Landesregierung im Bereich der Verkehrspolitik, auf der Meso-Ebene. Mikro- und Meso-Ebene überlappen sich hier insofern, als vor allem die Aufgabenverteilung in der Landesadministration aussagekräftig in Bezug auf die inhaltliche Ausgestaltung des GVK 08 ist.

8.2.2.1 Makro-Ebene:

Institutionelle Einbettung der Bundesländer in das Staatsgefüge der Republik Österreich

Im Zusammenhang mit den institutionellen Rahmenbedingungen der Bundesländer bzw. den Bund-Länder-Beziehungen ist auch die Ebene der Europäischen Union mitzudenken. Gerade im Verkehrsbereich ist die Kommission ein einflussreicher Akteur, der den Gestaltungsspielraum für die darunter liegenden Ebene der Nationalstaaten und damit auch der Bundesländer erheblich einschränkt. Bereits in den EWG-Verträgen war eine gemeinsame Verkehrspolitik insbesondere in Bezug auf den „Freien Warenverkehr“ ein wesentlicher Bestandteil des europäischen Integrationsprozesses.

Zwei der vier Grundprinzipien der EU aus dem Vertrag von Maastricht beinhalten ebenso zentrale verkehrspolitische Ziele, nämlich den „Freien Warenverkehr“ und den „Freien Personenverkehr“, später auch noch nicht unwesentlich ergänzt durch das Schengen-Abkommen. Im vorliegenden Analyseschema ist aber in der Polity-Dimension die Ebene der Europäischen Union bzw. der Europäischen Kommission weniger zentral, zumal der direkte institutionelle Einfluss auf den Strategiebildungsprozess für das GVK 08 als unerheblich bezeichnet werden kann. Auch weil wesentliche inhaltliche Vorgaben und auch Diskussionsimpulse von der EU-Ebene (Rat, Kommission, Parlament) für Verkehrspolitik sich eher auf der Bundesebene auswirken und insofern nur indirekt das Politikfeld Verkehr in Oberösterreich betreffen.

Nach diesem europäischen Exkurs zurück zur Bund-Länder Ebene in Österreich:

„Der Bundesstaat zählt zu den wesentlichen Prinzipien („Baugesetzen“) der österreichischen Verfassung. Art. 2 des Bundesverfassungs-Gesetzes (B-VG) deklariert: „(1) Österreich ist ein Bundesstaat. (2) Der Bundesstaat wird gebildet aus den selbstständigen Ländern...“ [...] Die hier behauptete „Selbstständigkeit“ der Länder ist jedoch zu relativieren: Die Länder haben vor allem Bundesgesetze auszuführen, während es nur wenige Bereiche gibt, in denen sie autonom Gesetze beschließen können;“¹³⁶

¹³⁵ Schubert 2004, 748

¹³⁶ Fallend 2006, 1024

Grundsätzlich ist durch den Artikel 15 Absatz 1 des B-VG geregelt, dass den Ländern eine Generalkompetenz im Staatsgefüge zukommt, sofern eine gewisse Kompetenz nicht ausdrücklich dem Bund oder den Ländern zugeteilt ist, diese Generalkompetenz hat allerdings durch die kompliziert ausgestaltete tatsächliche Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern, eher symbolischen Charakter.¹³⁷

„Österreich zählt (wie Deutschland und die Schweiz) zu denjenigen Bundesstaaten, in denen die staatlichen Kompetenzen funktional – also differenziert nach Gesetzgebung und Vollziehung – auf die beiden Regierungsebenen Bund und Länder aufgeteilt sind. Das heißt, in vielen Politikfeldern [so auch im Bereich der Verkehrspolitik] ist die eine Ebene (in der Regel der Bund) für die Gesetzgebung, die andere (in der Regel die Länder) für die Vollziehung zuständig, woraus sich ein erhöhter Bedarf an Kooperation zwischen den Ebenen ergibt (Verbundsystem, intra-state federalism). Damit steht das österreichische föderale System im Gegensatz zum angelsächsischen Modell, wie es in den USA, Kanada und Australien praktiziert wird, in dem beide Regierungsebenen jeweils für ganze Politikfelder (policies) in Gesetzgebung und Vollziehung zuständig sind. [...] Im Gegensatz zum Schmalen Katalog genuiner Landeszuständigkeiten haben die Länder im Bereich der Verwaltung großen Einfluss. Im Rahmen der sog. „mittelbaren Bundesverwaltung“ [...] [im Kontext von Verkehrspolitik auch Teile des Eisenbahnrechts, die Aufgaben der Straßenpolizei oder auch die Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen im Zuge des hochrangigen Straßen- bzw. Eisenbahnbaus] besorgen der dafür hauptverantwortliche Landeshauptmann, die von ihm betrauten Mitglieder der Landesregierung und die ihnen unterstellten Ämter der Landesregierung und Bezirksverwaltungsbehörden Aufgaben der Bundesverwaltung (Adamovich u.a. 1998, 186-189).“¹³⁸

Ein wesentliches Element der österreichischen Bundesstaatlichkeit ist die in verschiedenen Formen ausgeprägte Bildung der Landesregierungen nach dem Proporzsystem. Jede Partei, die bei Landtagswahlen einen qualifizierten Anteil der Stimmen erhält, ist damit in der Landesregierung vertreten. Nachdem mittlerweile auch die Steiermark das Proporzsystem bei der Wahl der Landesregierung abgeschafft hat, gehört Oberösterreich nunmehr zu den letzten vier Bundesländern, neben Niederösterreich, Kärnten und dem Burgenland, wo noch ein landesverfassungsrechtlich verankertes Proporzsystem in Kraft ist. Wobei auf die Sonderstellung von Wien hingewiesen werden muss, wo das System mit „Nichtamtsführenden Stadträten“ einer Art „Umgehung“ des Proporzsystems gleichkommt, die verfassungsrechtlich auf Grund der Doppelstellung Wiens als Stadt und Bundesland begründet wird.¹³⁹

Für den in dieser Diplomarbeit relevanten Bezug zum Bundesland Oberösterreich und dem Kollektivakteur „Die Grünen OÖ“ kommt also dieser verfassungsrechtlichen Gegebenheit auch dementsprechend große strategische Bedeutung bei, weil seit der Bildung der ersten „schwarz-grünen Koalition“ im Jahr 2003 und der Neuauflage dieser Koalition im Jahr 2009 die Grünen OÖ in der Landesregierung vertreten sind.

¹³⁷ Vgl. Fallend 2006, 1028

¹³⁸ Fallend 2006, 1028

¹³⁹ Vgl. Marko/Poier 2006, 949

Verkehrssysteme wirken über die Grenzen der Gebietskörperschaften hinaus, umso mehr ist daher eine Koordinierung der Verkehrspolitik erforderlich. Deshalb ist dies auch elementarer Bestandteil des Gesamtverkehrskonzepts OÖ 2008, wo auf die Kompetenzverteilung aber eher in abgrenzender Weise folgendermaßen verwiesen wird:

„Aus Sicht des Gesamtverkehrskonzepts ist relevant: Der Bund ist zuständig für das hochrangige Straßennetz, für Eisenbahnen, Luftfahrt und Schifffahrt, ferner für die Gesetzgebung im Kraftfahrlinienverkehr, letztlich auch für die Organisation des Öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs. Schon auf Grund der historischen Entwicklung entfallen auf den Bund wesentliche Zuständigkeiten der Finanzierung. Die Länder sind zuständig für das niedrigrangige Straßennetz (seit 2002 auch für das per Bundesstraßen-Übertragungsgesetz übertragene B-Netz), für den Öffentlichen Verkehr und für wesentliche Agenden der Raumordnung. Die Städte und Gemeinden sind zuständig für das Netz der Gemeindestraßen, den lokalen/kommunalen öffentlichen Verkehr und für die Raumordnung.“¹⁴⁰

So kommen unter dem Punkt Finanzierung die Einnahmen der ASFINAG ausschließlich dem Bund bzw. der ausgelagerten Gesellschaft selbst zu. Diese Einnahmen werden auch ausschließlich für den Straßenbau verwendet, obwohl eine Querfinanzierung des Öffentlichen Verkehrs auch europarechtlich zulässig wäre. Damit werden hier steuerungspolitische Potentiale, in Richtung Förderung des Öffentlichen Verkehrs, nicht genutzt. Gleichzeitig rühmt sich die ASFINAG auch langfristig ihren enormen Schuldenstand im Gegensatz zur ÖBB „selbst“ abbauen zu können. Diese angebliche Fähigkeit zur Refinanzierung ist nicht nur angesichts der nach wie vor fehlenden Internalisierung der „externen Kosten“ des Straßenverkehrs zu hinterfragen, sondern der Vergleich mit den hohen Schuldenständen der ÖBB ist auch auf Grund der gesetzlichen Verpflichtungen, die durch die Pensionsansprüche der ÖBB-Pensionisten entstanden, nicht ganz schlüssig. Die ASFINAG hat nämlich im Vergleich zur ÖBB kaum eigenes Personal beschäftigt und kann sich daher bei ihrer Refinanzierung ausschließlich auf die Verbindlichkeiten aus Infrastrukturprojekten beschränken. Die Finanzierung des Landesstraßennetzes erfolgt allerdings ausschließlich aus dem öffentlichen Haushalt und trägt insofern noch weniger dazu bei, dem Kostenverursacherprinzip beim MIV Rechnung zu tragen.

Die Verteilung der Kompetenzen unterteilt in Straßenverkehr und Öffentlichen Verkehr beschränken sich im GVK 08 im Wesentlichen auf Gesichtspunkte von Infrastrukturpolitik. Bei den Straßen wird unterteilt nach den Kategorien Bundes-, Landes- und Gemeindestraßen, im Öffentlichen Verkehr beschränkt sich das GVK 08 überhaupt auf Forderungen an den Bund nach besseren Rahmenbedingungen und verweist nur knapp auf die Kompetenzen im eigenen Zuständigkeitsbereich.¹⁴¹

„Bundesstraßen

Folgende Zuständigkeiten sind gegeben:

¹⁴⁰ Gesamtverkehrskonzept Oberösterreich 2008, 53

¹⁴¹ Vgl. Gesamtverkehrskonzept Oberösterreich 2008, 53ff

- Die Planung, der Bau und die Erhaltung von Bundesstraßen liegen im Kompetenzbereich des Bundes, und zwar des BMVIT. Grundlage dafür ist das Bundesstraßengesetz.
- Das Bundesstraßennetz umfasst die Autobahnen und Schnellstraßen. Der Bund hat Erhaltung, Betrieb und Neubau von Autobahnen und Schnellstraßen an die ASFINAG übertragen.
- Die Erweiterung des Bundesstraßennetzes (Autobahnen und Schnellstraßen) erfolgt durch Aufnahme neuer Straßenzüge in das Bundesstraßengesetz und ist Angelegenheit des Bundes.
- Straßenaufsichtsbehörde und damit zuständig für zB Beschränkungen auf Bundesstraßen ist der Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie.

Landesstraßen

Folgende Zuständigkeiten sind gegeben:

- Die Planung, der Bau und die Erhaltung von Landesstraßen liegen im Kompetenzbereich des Landes. Grundlage dafür ist das Oö. Straßengesetz.
- Das Landesstraßennetz umfasst die Landesstraßen L und die Landesstraßen B, d.s. die ehemaligen Bundesstraßen. Die Planung und der Bau von neuen Straßenzügen oder Teilen davon erfolgt auf Grundlage einer Verordnung durch die Oö. Landesregierung.
- Straßenaufsichtsbehörde im Landesstraßennetz ist die jeweilige Bezirkshauptmannschaft bzw. bei Maßnahmen, welche sich über mehrere Bezirkshauptmannschaften erstrecken, das Land Oberösterreich.

Gemeindestraßen

Folgende Zuständigkeiten sind gegeben:

- Die Planung, der Bau und die Erhaltung von Gemeindestraßen liegen im Kompetenzbereich der jeweiligen Gemeinde. Grundlage dafür ist das Oö. Straßengesetz.
- Die Planung und der Bau neuer Straßenzüge oder Teilen davon erfolgt auf Grundlage einer Verordnung durch den jeweiligen Gemeinderat.
- Straßenaufsichtsbehörde ist die jeweilige Bezirkshauptmannschaft.¹⁴²

„Die Zuständigkeiten im öffentlichen Verkehr sind zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aufgeteilt. Der Bund ist zuständig für die Gesetzgebung (Eisenbahngesetz, Bundesbahngesetz, Privatbahngesetz, Kraftfahrliniengesetz etc.), wesentliche Teile der Finanzierung und ist Eigentümer von Verkehrsunternehmen [...] [wie der ÖBB-Holding]. Die Länder sind zuständig für die Organisation der Verkehrsverbünde, für ergänzende Leistungsbestellungen, für Teile der Finanzierung, teilweise Administration des Eisenbahngesetzes und des Kraftfahrliniengesetzes. Die Gemeinden/Städte organisieren den öffentlichen Verkehr im jeweiligen Zuständigkeitsbereich.“¹⁴³

¹⁴² Gesamtverkehrskonzept Oberösterreich 2008, 54

¹⁴³ Gesamtverkehrskonzept Oberösterreich 2008, 55

8.2.2.2 Mikro- und Meso-Ebene:

Institutionelle Rahmenbedingungen der Verkehrspolitik in Oberösterreich

Während auf Bundesebene seit dem Jahr 2000 im Zuge der „schwarz-blauen Koalition“ alle Verkehrsagenden in einem Ministerium zusammengeführt wurden, besteht auf Landesebene in Oberösterreich nach wie vor die „großkoalitionäre“ Teilung der Verkehrsagenden in „schwarzen“ Straßenbau und „roten“ Öffentlichen Verkehr. Bereits während der ersten „schwarz-grünen Koalition“ in Oberösterreich im Jahr 2003 kam die Aufteilung der Verkehrsagenden in der Landesregierung zwischen dem für Straßenbau zuständigen Referenten und Landeshauptmann Stellvertreter Hiesl (ÖVP) und dem für den Öffentlichen Verkehr zuständigen Landesrat Haider (SPÖ) zu tragen, vor allem weil die SPÖ sich zwar in der Proporzregierung wiederfand, sich aber im Landtag in Opposition zur Regierungskoalition befand. Auch nach der Neuauflage der „schwarz-grünen Koalition“ blieben die Verkehrsagenden in Straßenbau und Öffentlichen Verkehr getrennt, dazu mehr in der Dimension Politics.

Aber auch das Amt der oberösterreichischen Landesregierung weist in Bezug auf die Zuständigkeiten, die für das Politikfeld Verkehr relevant sind, eine erhebliche Fragmentierung auf. Außerdem lässt sich eine massive Schlagseite in Richtung Straßenverkehr erkennen, wenn die verschiedenen Aufgaben in den Aufgabengruppen nach Verkehrsteilnehmern untersucht werden. In der „Verordnung der oö. Landesregierung, mit der die Geschäftsverteilung der oö. Landesregierung in der XXVII. Gesetzgebungsperiode erlassen wird“ (LGBL.Nr. 109/2009) wird, wie dieser etwas sperrige Titel schon besagt, die Aufteilung der Zuständigkeiten unter den Mitgliedern der Landesregierung geregelt.

Die „Geschäftsverteilung“ regelt außerdem welche Aufgabengruppen und damit auch welche Abteilungen und Beamten und Beamtinnen zu den jeweiligen Landesräten bzw. Landesrätinnen ressortieren. Aus dieser Geschäftsverteilung ergibt sich bereits in einem hohen Maße, welchen Handlungsspielraum die einzelnen Regierungsmitglieder mit ihrem Portefeuille in bestimmten Politikfeldern haben.

So muss beispielsweise das Politikfeld Energie einerseits zwischen den Ressorts Wirtschaft und Energie&Umwelt insofern koordiniert werden, als der Energie- und Umweltlandesrat Rudi Anschöber (GRÜNE), „das Einvernehmen mit dem für die Aufgabengruppe Wirtschaft zuständigen Mitglied der Oö. Landesregierung herzustellen“¹⁴⁴ hat. Andererseits muss der Wirtschaftslandesrat Viktor Sigl (ÖVP) in der Aufgabengruppe „Energie und Rohstoffe“ hinnehmen, nur in Form einer „Mitbeteiligung, soweit es sich um Angelegenheiten handelt, die der Oö. Landesregierung als Kollegialorgan vorzulegen sind“¹⁴⁵ für dieses Politikfeld verantwortlich zu zeichnen. Ansonsten hat aber der Umweltlandesrat das Primat des Handelns inne. Eine Kooperationsstrategie scheint hier aber auf Grund der koalitionären Konsultationsmechanismen erfolgsversprechend zu sein, zumal jedenfalls der Budget-Erstellungsprozess gemeinsam auch unter Einbeziehen der Regierungsfractionen vollzogen wird.

¹⁴⁴ Vgl. LGBL.Nr. 109/2009

¹⁴⁵ Vgl. ebd.

Dieser Exkurs ist insofern für den untersuchten Forschungsgegenstand relevant, als er auf institutioneller Ebene den Koalitionsbildungsprozess zwischen Grünen und ÖVP abbildet, der besonders von Rivalitäten innerhalb der ÖVP zwischen, ÖVP-Wirtschaftsbund (LR-Sigl) und dem Landeshauptmann und innerhalb der Koalition mit dem Koalitionspartner LR-Anschober geprägt war.

Die Koalition ist insofern auch im Rahmen dieser Diplomarbeit relevant, weil sie den strategischen Handlungsraum des Kollektivakteurs Grüne OÖ bis zu einem gewissen Grad determiniert. Die oberösterreichische Landesregierung wird nach dem Proporzprinzip zusammengestellt bzw. gewählt, deshalb sind trotz Koalition zwischen ÖVP und Grünen auch FPÖ und SPÖ in der Landesregierung vertreten, welche Portefeuilles bzw. welche „Aufgabengruppen“ ihnen zur Verfügung stehen können sie aber fast gar nicht beeinflussen. Obwohl auch der Bereich „Energie und Umwelt“ für Verkehrspolitik relevant ist, kommt dem Energie- und Umweltressort hier keine gesonderte Stellung im Politikfeld Verkehr zu, wohl aber im Zuge von Genehmigungsverfahren für Infrastrukturprojekte wie Straßen durch die Zuständigkeit für Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP).

Das Politikfeld Verkehr ist wie bereits erwähnt, zwischen ÖVP (LH-Stv. und Straßenbaureferent Franz Hiesl) und SPÖ (Verkehrslandesrat Dr. Hermann Kepplinger) aufgeteilt, dies stellt sich in der Verordnung über die Geschäftseinteilung in Bezug auf die Verkehrsagenden der beiden Politiker folgendermaßen dar:

„Die Oö. Landesregierung hat in ihrer Sitzung am 23. Oktober 2009 gemäß Art. 52 Abs.4 des Oö. Landes-Verfassungsgesetzes, [...] ihre Geschäftsverteilung mit Wirksamkeit ab 23. Oktober 2009 neu beschlossen. Die Zusammensetzung der Oö. Landesregierung, deren Geschäftsverteilung und die den einzelnen Mitgliedern der Landesregierung unterstellten und in Aufgabengruppen zusammengefassten Geschäfte des selbstständigen Wirkungsbereichs des Landes und der mittelbaren Bundesverwaltung [...] sind aus der Beilage [...] ersichtlich. [...]“¹⁴⁶

„Landeshauptmann-Stellvertreter Franz Hiesl: [unter anderem zuständig für die] Aufgabengruppe Brücken- und Tunnelbau, Aufgabengruppe Geoinformation und Liegenschaft, Aufgabengruppe Straßenerhaltung und –betrieb, Aufgabengruppe Straßenplanung und Netzausbau, aus der Aufgabengruppe Verkehrsrecht die Angelegenheiten des Straßenrechts, **Aufgabengruppe Gesamtverkehrsplanung und öffentlicher Verkehr (ausgenommen die Angelegenheiten des öffentlichen Verkehrs)**“¹⁴⁷

„Landesrat Dr. Hermann Kepplinger: [unter anderem zuständig für die] Aufgabengruppe Verkehrsgewerbe, Aufgabengruppe Verkehrsrecht (ausgenommen der Angelegenheiten des Straßenrechts), Aufgabengruppe Verkehrstechnik, **Aus der Aufgabengruppe Gesamtverkehrsplanung und öffentlicher Verkehr die Angelegenheiten des öffentlichen Verkehrs**“¹⁴⁸

¹⁴⁶ LGBL.Nr. 109/2009

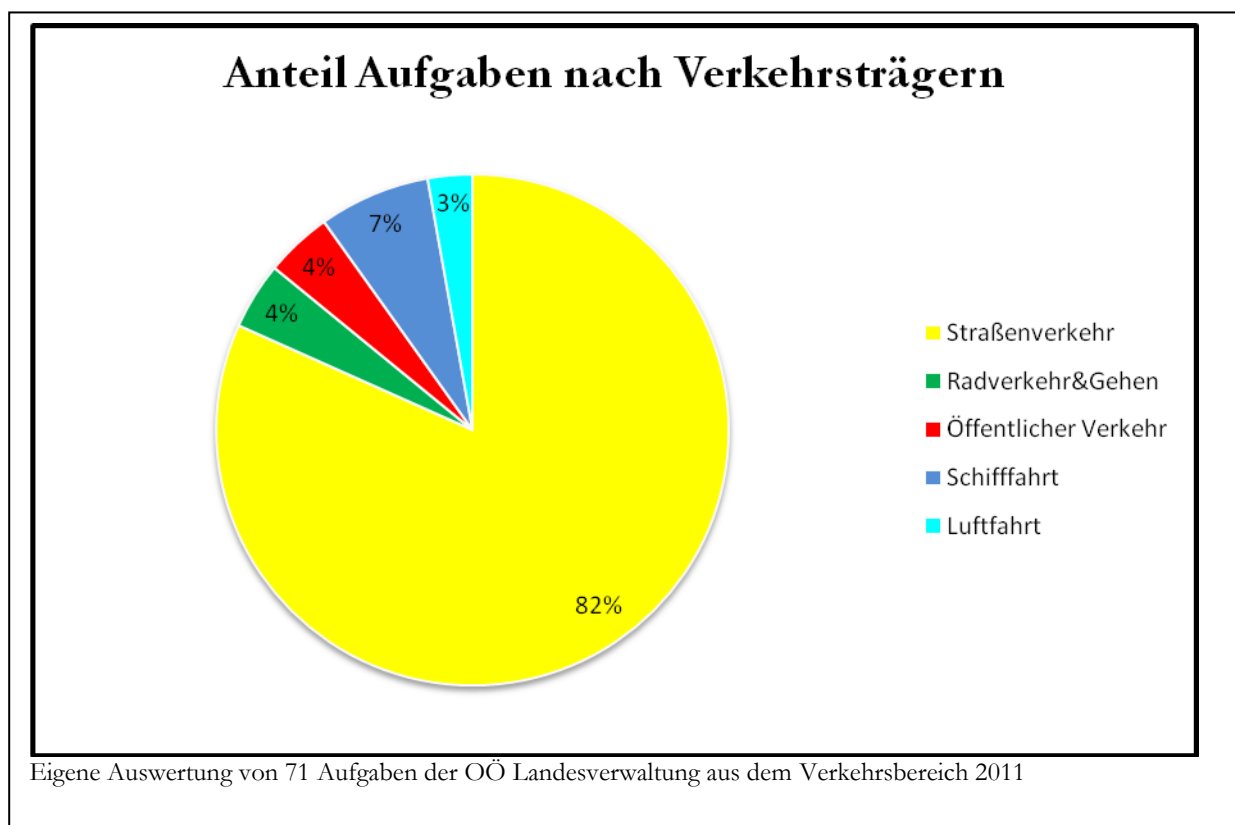
¹⁴⁷ ebd.

¹⁴⁸ ebd.

Durch die Geschäftsverteilung insbesondere in der Aufgabengruppe „Gesamtverkehrsplanung und Öffentlicher Verkehr“ wird klar, dass hier institutionell ein Problem geschaffen wurde durch die Aufteilung dieser enorm wichtigen Aufgaben auf zwei verschiedene Regierungsmitglieder, die sich noch dazu in „Semi-Opposition“ zueinander befinden. Dem Grundgedanken einer Gesamtverkehrsplanung läuft diese Geschäftsverteilung völlig zuwider, welche Folgen diese institutionelle Vorentscheidung hat, wird im Laufe der Arbeit noch zu zeigen sein. Im Rahmen dieser Diplomarbeit wurden die verkehrsrelevanten Aufgabengruppen zusammengefasst und eine quantitative Auswertung der einzelnen Aufgaben hinsichtlich der Aufteilung auf die verschiedenen Verkehrsträger durchgeführt.

Der Bias in Richtung Straßenverkehr, der sich politisch bereits durch die Aufgabengruppenverteilung auch in Bezug auf das Macht- und Budgetpotenzial abzeichnete, lässt sich anhand eines Verteilungsverhältnisses von 6:4 (6VP/4SP) für die ÖVP deutlich darstellen.

Viel eindrucksvoller ist aber die Verteilung nach Verkehrsträger, die keine parteipolitische Komponente hat, sondern nur die Schwerpunktsetzung der oberösterreichischen Verkehrspolitik auf der administrativen Ebene abbildet. 82 Prozent der Aufgaben, die in der Kompetenzverteilung des Landes aufgelistet werden können dem Verkehrsträger MIV (Motorisiertem Individual Verkehr) bzw. dem Straßenverkehr zugeordnet werden, nur 4 Prozent der Aufgaben können dem Öffentlichen Verkehr und ebenfalls nur 4 Prozent dem Bereich Gehen und Radfahren zugeordnet werden. Schifffahrt mit 7 Prozent und Luftfahrt mit 3 Prozent komplettieren die Aufgabenbereiche der OÖ Landesverwaltung in der Verkehrspolitik.¹⁴⁹



¹⁴⁹ Eigene Berechnungen

Auch wenn quantitative Auswertungen nicht per se für sich sprechen, so wird doch eine Tendenz sichtbar die belegt, dass vor allem der Umweltverbund, also Öffentlicher Verkehr, Gehen und Radfahren, nicht nur nicht angemessen mit Infrastrukturbauprojekten ausgestattet wird, sondern auch in der Verwaltung ganz einfach die zuständigen Stellen fehlen, um diese Verkehrsträger zu fördern. Diese Orientierung auf den Straßenverkehr spiegelt sich nicht nur in der verkehrspolitischen Debatte in Oberösterreich wider, wie zu zeigen sein wird dominiert die „Lenkradperspektive“ auch im Gesamtverkehrskonzept Oberösterreich 2008, auch wenn dort auf der konzeptionellen Seite differenziert an das Thema herangegangen wird. Im Erstellungsprozess des GVK 08 waren die Abteilungen Gesamtverkehrsplanung und Öffentlicher Verkehr, durch den Projektleiter HR Univ.- Doz. DI Dr. Leonhard Höfler, vertreten. In den Projektgruppen fanden sich außerdem noch der Landesbaudirektor und die Abteilungen Strategische Planung Straßenbau, Verkehrstechnik, Raumplanung sowie die Abteilung Gewerbe und Wirtschaftsförderung.¹⁵⁰

8.2.3 Politics-Dimension im Entstehungszusammenhang des GVK 08

„Politics bezeichnet [...] den aktiven, mehr oder weniger konflikthaften Prozess politischer Gestaltung, der vor allem in politischen Verhandlungen und Tauschprozessen ausgetragen wird, und bei dem auf die unterschiedlichen, teilweise gleichgelagerten oder widerstreitenden, teilweise neutralen, teilweise koalierenden Interessen, [der] Parteien und deren politischen Absichten, Forderungen, Ziele, etc. Rücksicht genommen wird.“¹⁵¹

Für die Analyse der Politics-Dimension der strategischen Umwelt bzw. des Entstehungszusammenhangs mit dem GVK 08 wird auf die Kategorisierung nach Makro-, Meso- und Mikro- Ebene verzichtet. Hier bietet eine allgemeine Analyse von zB. parteipolitischen Positionen auf anderen Ebenen der Gebietskörperschaften wenig Erkenntnisgewinn für den Politics Prozess in Oberösterreich. Außerdem überschneiden sich hier die Politik-Dimensionen Policy- und Politics, so dass der Ausgangspunkt für übergeordnete „normative“ Orientierungen, die auf die OÖ-Verkehrspolitik wirken, eher in der Dimension Policy zu verorten ist. Im konkreten Zusammenhang mit dem Entstehungsprozess des GVK 08 macht eine Unterteilung der Politics-Perspektive in Makro-, Meso-, Mikro- Ebene wenig Sinn, da die Anzahl an strategischen Akteuren überschaubar ist, eine weitere Differenzierung hier daher künstlich konstruiert wäre.

8.2.3.1 Politics-Dimension: Historischer Hintergrund der OÖ-Verkehrspolitik

Bereits in der Polity-Dimension des Entstehungszusammenhangs wurde die Situation nach der Landtagswahl 2003 kurz erwähnt. Deshalb ist an dieser Stelle auf die „historischen“ Hintergründe zu verweisen, die bis heute das Politikfeld Verkehr in Oberösterreich prägen und die letztlich auch folgenreich für die Regierungsbeteiligung der Grünen OÖ waren. Im Frühjahr 2003 wurden Pläne der damals auf Bundesebene regierenden schwarz-blauen Koalition bekannt, den Linzer Stahlkonzern VOEST zu privatisieren inklusive korrupter Nebengeräusche um das Projekt Minerva und Frank Stronach mit dem damaligen Finanzminister Grasser. Dieser Privatisierungsvorgang platzte mitten in den Landtagswahlkampf in Oberösterreich und wurde von manchen auch als Retourkutsche von Bundeskanzler Schüssel an Landeshauptmann

¹⁵⁰ Vgl. Gesamtverkehrskonzept Oberösterreich 2008, 1

¹⁵¹ Schubert² 2004, 668

Pühringer interpretiert, weil der sich stets kritisch gegenüber einer Regierungsbeteiligung der so genannten „Haider- FPÖ“ gezeigt und auch öffentlich geäußert hatte. Was auch immer die tatsächlichen Motivationsgründe für die Wahl des Zeitpunkts dieses Privatisierungsvorganges gewesen sein mögen, die Folgen, vor allem für die oberösterreichische ÖVP mitten im Wahlkampf, waren dramatisch.

Der oberösterreichischen SPÖ, die seit 1967 kontinuierlich Stimmenverluste hinnehmen musste, bot sich die einzigartige Gelegenheit, unterstützt durch die Bundes-SPÖ die in scharfer Opposition zur Regierung stand, diesen höchst unpopulären Privatisierungsprozess als Kampagnenthema über den ganzen Landtagswahlkampf zu bespielen.

Die Emotionen kochten über, vor allem in Bezug auf die Sicherheit von tausenden Arbeitsplätzen in der VOEST, damit bot sich der SPÖ die Chance, sich wieder als „glaubwürdige“ Arbeiterpartei zu profilieren und Terrain von der FPÖ zurück zu gewinnen. Die FPÖ befand sich in dieser Phase nach den Ereignissen vom Parteitag in Knittelfeld bereits im freien Fall. Vor allem davon aber auch von der Schwäche der ÖVP durch das Thema VOEST-Privatisierung, konnte die SPÖ profitieren und mit einem Plus von über 11 Prozent gegenüber der Wahl 1997 am Wahlabend triumphieren. Die FPÖ zerbröselte von ihrem historischen Höchststand von 20,6% im Jahr 1997 auf 8,4% im Jahr 2003, die ÖVP konnte trotz des stürmischen Wahlkampfes leicht zulegen und auch die Grünen konnten von 5,8% im Jahr 1997 auf 9,1% im Jahr 2003 stark zulegen und lagen damit erstmals vor der FPÖ.

Diese Wahl, die vor allem durch die harte Auseinandersetzung zwischen SPÖ und ÖVP bzw. deren Spitzenakteuren Erich Haider (SP) und Josef Pühringer (VP) geprägt war, hat auf der persönlichen Ebene der beiden Individualakteure viel Vertrauen zerstört. Bedingt durch das Proporzsystem war die SPÖ ohnehin in der Landesregierung vertreten, die FPÖ flog auf Grund des geringen Stimmenanteils aus der Landesregierung und die Grünen konnten mit der VP den ersten schwarz-grünen Koalitionsvertrag unterzeichnen und erstmals in Österreich in eine Landesregierung einziehen.

Dieses strategische „window of opportunity“ öffnete sich vor allem durch die Konstellation des Verhältnisses von VP und SP, das von Abneigung und Aggression geprägt war. Ein weiterer Umstand war, dass die oberösterreichische Landes VP mit ihrer Bundespartei noch eine Rechnung wegen der VOEST-Privatisierung offen hatte und die Erosion der FPÖ, die bevorzugte Partnerin der Bundes ÖVP in der so genannten „bürgerlichen“ Koalition war, sich auch in Oberösterreich fortsetzte. Diese strategischen Umweltbedingungen machten die Option für die ÖVP mit den Grünen zu koalieren reizvoll. Pühringer konnte Profil gegenüber Schüssel und der immer unpopulärer werdenden schwarz-blauen Koalition gewinnen. Er konnte der OÖ-SPÖ den Sessel insofern vor die Tür stellen, als durch einen Koalitionsvertrag mit den Grünen und einer Mehrheit in Regierung und Landtag ein effektives Regieren auch gegen die SPÖ möglich war. Die Grünen konnten durch eine Regierungsbeteiligung beweisen, dass sie „regierungsfähig“ sind, was zuvor insbesondere durch die ÖVP in zahlreichen Kampagnen in Frage gestellt wurde. Außerdem konnten Die Grünen, die strategischen Koalitionsoptionen erweitern, um aus der Patt-Stellung der Junior-Partnerin für die SPÖ herauszukommen, die auf Grund fehlender rot-grüner Mehrheiten stets im Wartestand der Opposition verharren musste.

Für den hier vorliegenden Untersuchungsgegenstand ist dieser historische Exkurs insofern von Bedeutung, als dadurch auch das Politikfeld Verkehr in der oberösterreichischen Landesregierung betroffen war und die Auswirkungen sich bis in die Gegenwart des Jahres 2012 ziehen.

Durch den verfassungsrechtlich determinierten Umstand des Proporz-Systems, war die SPÖ automatisch in der Landesregierung vertreten und erhielt auf Grund des starken Wahlergebnisses auch vier Ressorts: Sozialpolitik, Gesundheit, Wohnbau und Verkehrspolitik ohne den Bereich des Straßenbaus. Dadurch entstand zwischen SPÖ und ÖVP eine Patt-Situation, weil auch die ÖVP mit vier Regierungssitzen vertreten war. Die Grünen erhielten das Umweltressort, ergänzt um die Energieagenden, das vormals von der FPÖ besetzt war und mussten natürlich auch Kompromisse in anderen Politikfeldern wie der Verkehrspolitik eingehen.

Eine Zusammenführung der Verkehrsagenden in ein Ressort war für die ÖVP deshalb nicht attraktiv, weil abgesehen vom Straßenbau, mit den Ressorts Agrarpolitik, Wirtschaft, und den Ressorts des Landeshauptmanns (Finanzen, Bildung, Kultur, etc.) nur noch Zuständigkeiten verblieben waren, die aus Sicht der ÖVP ihre Kernkompetenzen ausmachen. Für eine Zusammenführung der Verkehrsagenden hätte die ÖVP entweder den Straßenbau abgeben müssen, oder ein anderes Aufgabengebiet, um dafür den „roten“ Öffentlichen Verkehr zu bekommen. Aus der Politics-Perspektive der ÖVP war das kein reizvolles „Tauschgeschäft“, zumal der Öffentliche Verkehr in einem hohen Ausmaß Budgetmittel bindet, die nicht zur eigenständigen Verteilung an Klientel-Gruppen zur Verfügung stehen. Im Gegensatz dazu lassen sich die anderen VP-Ressorts hervorragend für diese Zwecke einsetzen, etwa im Bereich der Wirtschaftsförderungen (Wirtschafts-Ressort), der Landwirtschaftsförderungen (Agrar-Ressort), der Kulturförderungen (Zuständigkeit Landeshauptmann) und natürlich auch im Bereich des Straßenbaus durch das Bedienen von Wünschen der Bürgermeister und der Bauwirtschaft.

Die Grünen, die auch in Oberösterreich in ihrer Entstehungsgeschichte eng mit Bürgerinitiativen gegen Straßenbauprojekte verbunden waren und zB. in vehementer Ablehnung gegenüber dem Autobahnprojekt durch das Stadtgebiet von Linz, dem so genannten Westring (A26) standen, konnten im Koalitionsvertrag immerhin erreichen, dass dieses Straßenbauprojekt außerhalb des Koalitionsvertrags stand und daher eine Zustimmung zu solchen Straßenbauvorhaben nicht dem kollektiven Zwang unterlag. In der Verkehrspolitik blieb den Grünen damit aber auch nur die Rolle des Kritikers und Mahners für mehr Öffentlichen Verkehr bzw. das mediale Einfordern von mehr Nachhaltigkeit in der Verkehrspolitik. Durch die Zuständigkeit von Landesrat Erich Haider (SP) für zumindest einen Teil der Verkehrspolitik, war diese Kritik auch nicht gegen den eigenen Koalitionspartner gerichtet, was für die Koalition von Vorteil war, dadurch wurde aber auch verhindert, gemeinsame integrative Verkehrspolitik der verschiedenen Verkehrsträger zu ermöglichen.

Die Teilung der Abteilung Gesamtverkehrsplanung und Öffentlicher Verkehr – die bis heute besteht – war bereits vor der Koalition von 2003 bis 2009 gegeben, und bestand daher auch während des Erstellungsprozesses zum „Gesamtverkehrskonzept Oberösterreich 2008“.

Die Abteilung Gesamtverkehrsplanung lag dabei grundsätzlich in den Händen der ÖVP bzw. von Straßenbaureferent Franz Hiesl, der administrative Einfluss auf den „Strategiebildungsprozess“ für das GVK 08 lag insofern hauptsächlich bei der ÖVP. Wobei noch zu zeigen sein wird, dass erstens dieser Prozess nicht so stark von parteipolitischen Motiven bzw. Agitation geprägt war bzw. dass die vielleicht vermuteten inhaltlichen Differenzen zwischen „rotem“ Öffentlichen Verkehr und „schwarzem“ Straßenbau gar nicht so groß waren und nach wie vor auch nicht sind. Grundsätzlich muss hier festgehalten werden, dass im Entstehungsprozess des Gesamtverkehrskonzepts Oberösterreich 2008, als erster Schritt ein Konzept im Jahr 2005 – das „Gesamtverkehrskonzept Oberösterreich 2005“ – erstellt wurde, dieses bildete die Basis für das GVK 08. Im Kontext dieser Arbeit steht aber die Evaluierung ex post im Zentrum des Interesses, der Beschluss zum GVK 08 ist auch im Jahr 2012 noch gültig, insofern wird das Gesamtverkehrskonzept Oberösterreich 2005 als Zwischenschritt im Entstehungsprozess verstanden. Dies äußert sich auch dadurch, dass große Teile der Versionen 2005 und 2008 wortident sind.

8.2.3.2 Politics-Dimension: Entstehungsprozess des Gesamtverkehrskonzept Oberösterreich 2008

In einem Experteninterview mit einem strategischen Akteur der Grünen OÖ, der sowohl in den Entstehungsprozess des Gesamtverkehrskonzepts als auch in die Bildung der „schwarz-grünen Koalition“ involviert war, konnten einige zentrale Erkenntnisse über die politischen Abläufe gewonnen werden. Für dieses Experteninterview wurde eine möglichst offene und narrative Befragungsform gewählt, um möglichst viel über die durchaus sensiblen Vorgänge im Zuge der Koalitionsverhandlungen und des Entstehungsprozesses des GVK 08 zu erfahren.¹⁵²

Weil die aus diesem Experteninterview gewonnenen Informationen für den strategischen Akteur sensibel sind, wurde auf eine namentliche Nennung verzichtet, dem Autor sind Name und Position des Akteurs bekannt. Das Verfahren der Anonymisierung eines Interviewpartners wurde auch von Raschke/Tils (2007) angewendet und entspricht insofern der logischen Fortsetzung des hier verwendeten Approaches. Im Zuge dieses Interviews wurden daher vom Autor lediglich Stimuli geliefert, die sich auf die involvierten Akteure im Entstehungsprozess des GVK 08 bezogen, um so die Dimension Politics zu erfassen. Diesem Vorgehen lag die Annahme zu Grunde, dass ein selbst involvierter Akteur vor allem die Politics Dimension beleuchten würde, wenn er auf das Verhalten der anderen Akteure in diesem Prozess angesprochen wird. Dieses Interview wurde mit dem Ziel geführt, aus der Perspektive der handelnden politischen Eliten, Erkenntnisse zum Einzelfall zu gewinnen. Dies entspricht der konsequenten Einbettung des Approaches in akteurszentrierte Handlungstheorien. Da es sich um einen strategischen Akteur der Grünen OÖ handelt und ein Element des Forschungsinteresses dieser Arbeit, die Bildung von strategischen Optionen für den Kollektivakteur „Die Grünen OÖ“ (unter Verwendung des vorliegenden Approaches Politische Strategieberatung) darstellt, sind die hier wiedergegebenen Aussagen nicht als universal objektiv zu betrachten. Das Interview dient vielmehr dazu, aus der spezifischen Perspektive der Grünen OÖ als Akteur im Party-Government-System Oberösterreich, den Strategiebildungsprozess des Gesamtverkehrskonzepts zu beleuchten, um anschlussfähig für die Potentialanalyse in der Dimension Konkurrenzpolitik zu bleiben.

¹⁵² Vgl. Westle 2000, 248ff

Die Vergleichbarkeit der Aussagen wird deshalb hier nicht durch Experteninterviews mit mehreren strategischen Akteuren im Sinne einer Diskursanalyse gesucht. Vielmehr soll eine Vergleichbarkeit und Objektivierung dieser Aussagen erreicht werden, durch das Heranziehen des offiziellen Protokolls der Landtagsenquete zum „Gesamtverkehrskonzept für Oberösterreich“ vom 27. April 2006, um auf diese Weise die Aussagen aus dem Interview mit den dort öffentlich getätigten Aussagen der „anderen“ Akteure zu vergleichen.

8.2.3.2 .1 Experteninterview mit einem „strategischen Akteur“ der Grünen OÖ:

Wann begann der Prozess für die Erstellung des Gesamtverkehrskonzepts Oberösterreich 2008 auf politischer Ebene?

„In den Koalitionsverhandlungen [im Jahr 2003] sind von Straßenbaureferent Franz Hiesl alle Straßenbauvorhaben auf den Tisch gelegt worden und kategorisiert worden. Die Kategorien wurden gebildet, nach Projekten wo die Grünen Probleme haben, wo es keine Probleme gibt, wo es Abänderungen für eine Grüne Zustimmung bedarf, und wo es definitiv keine Zustimmung der Grünen geben wird (zB. Westring A26). Im Zuge dieser Verhandlungen wurde von Grüner Seite immer wieder auf die Verknüpfung von Straßenverkehr und Öffentlichen Verkehr hingewiesen, da auch auf Bundesebene im Jahr 2002 der Generalverkehrsplan Österreich (GVP-Ö 2002) erarbeitet wurde, war dies der Anstoß auch in Oberösterreich ein neues Gesamtverkehrskonzept aufzusetzen. Bereits in den Jahren 1992 und 1998 wurden für Oberösterreich Gesamtverkehrskonzepte erarbeitet. Diese Konzepte waren aber vor allem eine Auflistung von Infrastrukturbauprojekten. Um eine integrative systemische Sicht auf die Verkehrsprobleme zu bekommen und eine gemeinsame Strategie des Landes OÖ für die zukünftige Verkehrspolitik zu entwickeln, die auch die veränderten Rahmenbedingungen im 21. Jahrhundert berücksichtigt, wurde der Prozess der Erstellung eines neuen Gesamtverkehrskonzepts für Oberösterreich eingeleitet. Nachdem wir mit der ÖVP diese Grundsatzvereinbarung getroffen haben, wurden die zuständigen Stellen in der Verwaltung, also in der Direktion Verkehr bzw. in der Abteilung Gesamtverkehrsplanung und Öffentlicher Verkehr mit der Erarbeitung von ersten Entwürfen beauftragt. Da waren dann vor allem Experten beteiligt wie Univ.DoZ. DI Dr. Leonhard Höfler als Projektleiter seitens des Landes Oberösterreich. Von Seiten der Wissenschaft wurde als externer Berater der anerkannte Verkehrsexperte Univ. Prof. DI Dr. Gerd Sammer von der BOKU in Wien hinzugezogen, um die wissenschaftlichen Grundlagen für die Studie, also für das Konzept zu erarbeiten. Dieser erste Expertenentwurf für das Gesamtverkehrskonzept [2005] wurde dann als Regierungsvorlage in den Verkehrsausschuss eingebracht bzw. der Verkehrsausschuss des OÖ-Landtags hat beschlossen, einen Unterausschuss zum Thema Gesamtverkehrskonzept für Oberösterreich einzurichten und dort über einen längeren Zeitraum gemeinsam mit den Experten den Entwurf zu diskutieren und im Rahmen des parlamentarischen Prozesses auch abzuändern, um ihn dann zu beschließen. Insgesamt hat der Erstellungsprozess also fast fünf Jahre gedauert und wurde letztlich im Jahr 2008 unter dem Titel „Gesamtverkehrskonzept Oberösterreich 2008“ beschlossen.“¹⁵³

¹⁵³ Experteninterview Grüne OÖ

Wie gestaltete sich die politische Positionierung der im Landtag vertretenen Parteien bzw. der relevanten eingebundenen Akteure wie Arbeiterkammer und Wirtschaftskammer, im Rahmen des Unterausschusses im Landtag?

„Durchaus unterschiedlich, also die ÖVP hat in dieser Frage wirklich Flagge zur Koalition gezeigt, jedenfalls was die gemeinsamen Ziele betroffen hat. Das Hauptziel war ja auch im Entstehungsprozess des GVK 08 die Anteile vor allem des ÖV am Modal Split, mit 38 Prozent bis zum Jahr 2021, zu stabilisieren und nicht weiter zu Gunsten des MIV sinken zu lassen. Um dieses Ziel erreichen zu können, das war uns auch damals schon klar, müssen aber massive Anstrengungen unternommen werden. Die Wirtschaftskammer OÖ war nie wirklich glücklich mit dem Prozess der Erarbeitung eines Gesamtverkehrskonzepts, das nachhaltigen Kriterien entsprechen sollte, das hauptsächliche Interesse lag beim Straßenbau. Durch die „schwarz-grüne“ Koalition haben sie aber den Prozess, wenn auch murrend, mitgetragen.

Von der FPÖ hingegen wurde auch das Ziel in Frage gestellt, vor allem mit der Begründung, dieses Ziel sei ohnehin unrealistisch und wenn es umgesetzt würde, dann wäre es ein Rückschritt für die Erreichbarkeit in Oberösterreich. Gleichzeitig sagten sie aber, dass auch die Reduktion der CO² Emissionen, des Feinstaubes, etc. schon wichtige Ziele sind, aber so wie die Koalition sich das vorstellt geht das nicht, das war insgesamt eine sehr widersprüchliche Linie von der FPÖ. Dann haben sie sich auf die Straßenbaudiskussion konzentriert und vor allem die ÖVP kritisiert, sie hätte sich von den Grünen über den Tisch ziehen lassen. Um diesen Vorwurf zu untermauern, haben sie dann nach Straßenbauprojekten gesucht, die jetzt nicht mehr im GVK zu finden waren um zu argumentieren „ihr“ von der „schwarz-grünen“ Koalition streicht den Straßenbau zusammen und mutet der Bevölkerung Staubbelastung zu und wollt zurück in die Steinzeit, die üblichen Vorwürfe von dieser Seite.

Die SPÖ schwang sich auf als die Verteidigerin der Autofahrer auf der einen Seite und im Bereich des Öffentlichen Verkehrs verfolgte sie eine Strategie der Überforderung, indem sie Konzepte bzw. Bauprojekte vorlegte, die eine Überforderung der Budgets bedeuten hätten und zugleich erhebliche Budgetzuwächse für den eigenen Wirkungsbereich bedeuten hätten. Kurzum, aus meiner Sicht hat die SPÖ populistisch argumentiert, also alles verlangt, aber nicht seriös umsetzen wollen. Gleichzeitig wurde was den Bereich der CO² Emissionen betrifft von der SPÖ ein vorsichtiger Kurs eingeschlagen. Die SPÖ wollte keine zu ambitionierten Ziele festschreiben, weil sie Angst hatten als Partei mit dem zuständigen Landesregierungsmitglied dann bei einem Verfehlen der Ziele vor allem von den Grünen heftig kritisiert zu werden, auch das führte zu eher konservativen Zielen. Unterstützt wurden sie in dieser Linie auch von der AK, die sich selbst in Oberösterreich gerne als Schirmherr der Pendlerinnen sieht und inhaltlich oft wortgleich mit dem ARBÖ argumentiert. An inhaltlich substantielle Beiträge, vielleicht mit Ausnahme zum Thema Lkw-Maut, kann ich mich von der AK nicht erinnern.“¹⁵⁴

¹⁵⁴ Ebd.

Wie haben sich die Grünen OÖ selbst positioniert nachdem ja doch relativ viel über Straßen gesprochen wurde?

„Wir haben unsere Schwerpunkte auf Barrierefreiheit und Mindeststandards für das Netz im Öffentlichen Verkehr für das ganze Bundesland gelegt. Das Thema Barrierefreiheit ist für uns Grüne immer wichtig und wir hatten ja mit Gunther Trübswasser auch lange Zeit einen Verkehrssprecher, der selbst Rollstuhlfahrer ist, das war und ist uns also schon immer ein sehr wichtiges Anliegen gewesen. Im Bereich der Mindeststandards wollten wir definiert wissen, dass aus der Peripherie in den Zentralraum ein Halbstunden- bzw. Stunden-Takt vor allem auf der Schiene gesichert ist. Das alle oberösterreichischen Gemeinden in dieses ÖV-Netz eingebunden sind, auch die entlegenen Gemeinden durch die Integration von Rufbussystemen in das höherrangige ÖV-Netz.

Im Zentralraum wollten wir einen Viertelstunden-Takt ins Zentrum der Landeshauptstadt erreichen. Um die Integration des ländlichen Raums in das ÖV-Netz zu garantieren, wollten wir, dass in allen Regionen die so genannten „Regionalen Verkehrskonzepte“ (RVK) umgesetzt werden, die auch im Expertenentwurf des Gesamtverkehrskonzept Oberösterreich vorgesehen waren. Im GVK war auch ein Implementierungsplan für die RVK's enthalten der mit einem Implementierungspfad ausgestattet war, der konkrete Fristen für die Umsetzung der einzelnen Schritte vorsah. Leider konnte dieser Pfad nicht eingehalten werden, nicht zuletzt weil im Verkehrsressort von LHstv. DI Erich Haider(SP) Finanzmalversationen auftauchten und es zu Streitigkeiten über die Vergabemodalitäten bei den bestellten Verkehrsleistungen kam. Etwas skurril mutete daher auch die Diskussion mit Haider über das Verkehrsbudget an. Weil zu diesem Zeitpunkt Grüne Budgetschätzungen für den Verkehrsbereich einen Fehlbetrag von ca. 60 Mio. Euro ergaben. LHstv. DI Erich Haider teilte aber mit, dass er genug Budget für den ÖV hat und so steuerte man sehenden Auges in ein Budgetdesaster, das letztlich erst LR- Dr. Hermann Kepplinger(SP) „aufräumen“ durfte, als er nach der LTW 2009 das Verkehrsressort von Haider übernehmen „musste“.

Ein anderer Streitpunkt zwischen der SPÖ und den Grünen war die so genannte City-S-Bahn, die vom Mühlviertel an den Hauptbahnhof in Linz angebunden werden sollte, da haben wir verschiedene Varianten mit unterschiedlichem Finanzierungsbedarf favorisiert und darüber haben wir auch leidenschaftlich gestritten, bis Haider kurz vor der Landtagswahl 2009 mit einem neuen Konzept einer Straßenbahn ins Mühlviertel an die Öffentlichkeit ging, das ist aus meiner Sicht auch der Grund, warum wir bis heute keine attraktive Schienenverbindung aus dem Mühlviertel nach Linz haben. Inhaltlich haben wir uns noch für die Einführung des Mobilitätsmanagements in den Regionen eingesetzt, das letztlich auch durch die Schaffung von Mobilitätsberatungszentren in den Bezirken den so genannten „MobiTipp“ Einrichtungen umgesetzt wurde. Was den Konflikt um die Höhe der Ziele bei der Modal-Split Verteilung betrifft, so nahmen die Grünen die Position ein, möglichst hohe Ziele zu formulieren um das Level möglichst hoch zu halten und so auch tatsächlich möglichst viel zB. bei der Reduktion der CO² Werte zu erreichen.“¹⁵⁵

¹⁵⁵ Ebd.

Vorarlberg gilt in Österreich als das Vorzeige-Bundesland was nachhaltige Mobilität betrifft, und hat etwa zur selben Zeit auch ein Verkehrskonzept mit dem Titel „Mobil im Ländle“ erarbeitet. War Vorarlberg hier Vorbild für Oberösterreich und wie hat sich insgesamt die Kompetenzverteilung zwischen den Gebietskörperschaften auf den Entstehungsprozess ausgewirkt?

„Vorarlberg ist sicher ein fortschrittliches und innovatives Land, auch was die Verkehrspolitik betrifft, aber topographisch nicht mit einem Flächenbundesland wie Oberösterreich vergleichbar, da sich fast das ganze Bundesland bzw. der Großteil der Bevölkerung in einem „Talbereich“ befindet, der innerhalb von einer halben Stunde erreichbar ist. Daher kann Vorarlberg auch so eine erfolgreiche Radpolitik machen, weil die Distanzen einfach kürzer sind. Oberösterreich hat im GVK sogar als Ziel für das Jahr 2021 einen niedrigeren Radverkehrsanteil am Modal-Split, als Vorarlberg heute bereits erreicht hat. Das ist aber auch durch Topographie und Raumordnung gegeben. Die ÖVP wollte wie die SPÖ keine zu ambitionierten Ziele, um diese Ziele auch erreichen zu können und nicht am weiten Verfehlen von Zielen kritisiert werden.

Bei den CO²-Zielen war dann auch die Diskussion recht lebhaft, welche Gebietskörperschaften welche Maßnahmen umsetzen sollen um die größtmögliche Wirksamkeit zu entfalten. Die EU Ebene hat Auswirkungen auf die Bundesebene, diese wiederum auf Landesebene und diese wieder auf die Gemeinden. Wenn die Landesebene Ziele und Maßnahmen beschließt zB. im Radverkehr wissen wir nicht, ob die Gemeinden, die dann die Maßnahmen zB. Radwegebau umsetzen müssten, sich diesen Zielen verpflichtet fühlen. Durch die Kompetenzaufteilung und die Gemeindeautonomie kommt dann die Finanzierungsverantwortung der Gemeinden ins Spiel, wenn es zB. um den Bau eines Radweges von einem Gemeindegebiet ins nächste geht. Hinzu kommt, dass es auf dieser Ebene häufig am Bewusstsein in den Gemeinden fehlt. Im Bereich der Mitfinanzierung des Öffentlichen Verkehrs durch die Gemeinden hat das manchmal auch damit zu tun, dass der Bürgermeister einer kleineren Landgemeinde schon seit Jahrzehnten keinen ÖV mehr benützt hat und somit wenig persönlichen Bezug zu der Materie hat. Wenn es dann keine Anreize gibt zB. für Gemeinden in die Mitfinanzierung einzusteigen, etwa durch Rückflüsse aus Fahrkarteneinkünften für die Gemeinden, die ohnehin in einem engen finanziellen Korsett stecken, dann fehlt oft die Bereitschaft, hier der Verantwortung gerecht zu werden.“¹⁵⁶

„Die Schwierigkeit bei der Erstellung eines „regionalen“ Gesamtverkehrskonzepts ist aus meiner Sicht, in die Zukunft zu planen und zu antizipieren, was die anderen Gebietskörperschaften machen, es bleibt immer eine große Unsicherheit erhalten. Ein Problem bei der verbindlichen Gestaltung der Ziele und Maßnahmen war auch, dass der Bund den Generalverkehrsplan nie in den Gesetzesrang gehoben hat und daher keine verbindlichen Ziele für Österreich festgelegt wurden. Deshalb war es dann für eine Region wie Oberösterreich auch aus wettbewerbspolitischen Überlegungen schwierig, im eigenen Bereich den Zielerreichungspfad verbindlich durch Gesetzeskraft zu gestalten. Es bestand

¹⁵⁶ Ebd.

keine Planungssicherheit für das Land Oberösterreich, das die Ziele des Bundes tatsächlich umgesetzt werden, mangels gesetzlicher Verankerung.“¹⁵⁷

„Die aufgeteilten Kompetenzen im Bereich des ÖV zwischen Bund und Ländern sind also nach wie vor ein Problem. Im Zuge der Diskussionen um das GVK-OÖ waren sich eigentlich alle Parteien, bis auf die ÖVP, einig, dass durch eine Verwaltungsreform die Kompetenzen des ÖPNV (Öffentlicher Personen Nahverkehr) zu den Ländern wandern sollten, allerdings nur unter der Voraussetzung, dass durch den Finanzausgleich (FAG) auch die benötigten Mittel für den ÖPNV zu den Ländern kommen. Die ÖVP war unter anderem auch deswegen gegen diese Aufgabenreform, weil sie als Partei, die den Finanzreferenten stellt, besorgt war die enormen Kosten für die ÖV-Infrastruktur und den Betrieb aus dem Landesbudget tragen zu müssen. Gleichzeitig fehlte es aber auch am Bewusstsein, was der Öffentliche Verkehr für die Bevölkerung bringt. Allerdings ist auch der ÖVP bewusst geworden, dass sich die Verschiebung des Problems auf die Bundesebene nur bedingt politisch auszahlt, weil bei jeder eingestellten Bahn- oder Buslinie vor allem die regionale Politikebene den Unmut der betroffenen Bevölkerung zu spüren bekommt.“¹⁵⁸

8.2.3.2.2 Landtags- Enquete „Gesamtverkehrskonzept für Oberösterreich“

Im Rahmen einer Enquete im Landtag im April 2006 wurde von den verschiedenen Akteuren gemeinsam mit Experten und der interessierten Öffentlichkeit das zu verabschiedende Gesamtverkehrskonzept Oberösterreich diskutiert. Der diskutierte Entwurf für ein Gesamtverkehrskonzept entspricht dabei dem so genannten Gesamtverkehrskonzept Oberösterreich 2005, welches von der Landesregierung bzw. der zuständigen Abteilung unter Einbindung der im Interview genannten Experten erarbeitet wurde. Dieser Entwurf wurde dann im Rahmen der Enquete, des Verkehrsausschusses sowie des Unterausschusses im OÖ Landtag schließlich zum Gesamtverkehrskonzept OÖ 2008 weiter entwickelt. Aus den Wortmeldungen der verschiedenen Akteure, die im offiziellen Protokoll dokumentiert sind, lassen sich für die „Politics- Dimension“ die Positionen der Akteure gut nachzeichnen und bestätigen damit teilweise auch die Aussagen des grünen Spitzenakteurs aus dem Interview.

Die Enquete war nach Themenbereichen bzw. Akteuren gegliedert, deshalb wird auch hier die Gliederung insofern übernommen, als zuerst die Mitglieder der damaligen Landesregierung, die für diesen Bereich zuständig waren, sowie die Sozialpartner insbesondere Wirtschaftskammer und Arbeiterkammer, zu Wort kommen. Die Positionierungen der Parteien werden je Landtagsfraktion zusammengefasst. Als Überleitung zur Policy-Dimension werden dann die Stellungnahmen aus fachlicher Perspektive angeführt, die von den Beamten bzw. Experten aus dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (bmvit) und des Landes Oberösterreich, abgegeben wurden.

Besonders bemerkenswert im Zusammenhang mit dieser Arbeit ist die einleitende Bemerkung der damaligen Ersten Landtagspräsidentin Angela Orthner (ÖVP), die sich explizit darauf bezogen hat, dass es sich beim Gesamtverkehrskonzept Oberösterreich um eine Strategie für eine

¹⁵⁷ Ebd.

¹⁵⁸ Ebd.

nachhaltige Verkehrspolitik handelt. Diese sollte über die Lösung der tagespolitischen Probleme im Verkehrsbereich hinaus, eine Handlungsanleitung für die Landespolitik schaffen, welche die sozialen, ökonomischen und ökologischen Auswirkungen des Verkehrs berücksichtigt.¹⁵⁹ Hier lässt sich zumindest in der Zielformulierung der Landtagspräsidentin eine gewisse Verbindung zur Strategiedefinition von Raschke/Tils ziehen, indem situationsübergreifend und erfolgsorientiert gedacht wird, inwiefern auch „Ziel-Mittel-Umwelt Kalkulationen“ berücksichtigt werden, wird noch zu zeigen sein.

8.2.3.2.2.1 Positionen der Mitglieder der OÖ-Landesregierung zum Gesamtverkehrskonzept für Oberösterreich:

LHstv. Franz Hiesl (Straßenbaureferent) ÖVP:

Die grundsätzliche koalitionäre Einigung, die im Interview angesprochen wurde, lässt sich auch im Statement des für den Straßenbau zuständigen Mitglieds der Landesregierung erkennen, wenn auch gleich zu Beginn die Linie der ÖVP klar wird, in der Verkehrspolitik eine „Strategie“ des „sowohl als auch“ zu verfolgen. Also sowohl Ausbau des Öffentlichen Verkehrs und Förderung des Radverkehrs, als auch das Verfolgen von Straßenneubauprojekten und Beibehalten der autoorientierten Verkehrspolitik. Dennoch wird ein Strategiebedarf in der Landesverkehrspolitik festgehalten, der auch durch das GVK als Strategie abgedeckt werden soll. Diese Analyse lässt sich durch folgende Auszüge aus dem Statement von LHstv. Hiesl im Rahmen der Enquete untermauern:

„Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin Angela Orthner, meine sehr geehrten Damen und Herren! Das Gesamtverkehrskonzept Oberösterreich 2005 versteht sich als Leitplan der künftigen Verkehrsentwicklung, der integrativ alle Bereiche des Verkehrs umfasst, aufbauend auf einer umfassenden Analyse und Prognose die aktuellen und künftigen Probleme aufzeigt, Zielsetzungen der künftigen Gestaltungsmöglichkeiten beinhaltet und eine grobe Maßnahmenorientierung vorgeben soll. [...] Vorerst geht es um die Verminderung aktueller Problemlagen. Aktuelle Problemlagen sind der zunehmende Straßenverkehr, die Staus auf den Straßen. Aktuelle Problemlagen sind die massive Umweltbelastung, Mängel der Verkehrssicherheit, wenig attraktive Angebote im öffentlichen Verkehr, unbefriedigende Bewegungsräume für Fußgänger und Radfahrer.[...] Diese Trends entziehen sich einer zielorientierten Steuerung durch die Verkehrspolitik des Bundes und des Landes Oberösterreich. [Dann folgen einige positive Beurteilungen des eigenen Wirkens in der Straßenbaudirektion des Landes OÖ] Diese positive Beurteilung sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass gemessen an den zukünftigen Herausforderungen **Strategie- und Informationsdefizite bestehen**, die bei einer verantwortungsvollen Verkehrspolitik nicht in die Zukunft fortgeschrieben werden sollen. Auf einer abstrakten Ebene sind die verkehrspolitischen Ziele weitgehend konsensfähig, solange man in der Theorie diskutiert. [...] Wie die Erfahrungen zeigen, ergeben sich widersprüchliche Einschätzungen der Wirkungsrichtungen und Interessenskonflikte im jeweiligen Einzelfall bei der Umsetzung von Maßnahmen. [...] Das Gesamtverkehrskonzept Oberösterreich baut auf der Zielsetzung der nachhaltigen Entwicklung als Kompromissformel des Ausgleichs zwischen ökonomischen, ökologischen

¹⁵⁹ Vgl. Wortprotokoll: LT-Enquete, 04/2006, 2

und sozialen Erfordernissen auf. [...] Ein generelles Maßnahmenprogramm sieht daher folgende Schwerpunkte vor: Erstens die Barrierefreiheit und Sicherheit der Verkehrssysteme, zweitens die Erstellung eines Landesradwegekonzeptes mit einer Neuorientierung an den Bedürfnissen des Alltagsradverkehrs, drittens die Weiterentwicklung des öffentlichen Verkehrs, Attraktivierung, Verbesserung, Modernisierung sowie der **weitere Ausbau auch des Straßennetzes** schließlich und endlich, um die Bevölkerung in den Anwohnergemeinden zu entlasten. Dabei soll die Kategorisierung der Straßen und die neue Planungsphilosophie, die wir eigentlich seit 2003 sehr erfolgreich umsetzen, weitergeführt werden.“¹⁶⁰

LHstv. DI Erich Haider (Verkehrsreferent) SPÖ:

Im Statement des Verkehrslandesrates kommt zum Ausdruck, dass Strategie vor allem in einer Auflistung von Infrastrukturprojekten verstanden wird. Obwohl Haider für den Öffentlichen Verkehr zuständig ist, wird von ihm ein weiterer Ausbau der Straßeninfrastruktur gefordert und Kritik am GVK geübt, weil sich aus seiner Sicht zu wenige konkrete Bauprojekte im Konzept befinden. Eine strategische Priorisierung des Öffentlichen Verkehrs gegenüber dem Straßenverkehr, um so eine Verlagerung am Modal Split zu Gunsten des ÖV zu erreichen, wird von ihm nicht vorgenommen, insofern reiht er sich in die Reihe jener ein, die meinen eine „sowohl als auch“ Strategie sei am zielführendsten. Interessant ist in diesem Zusammenhang auch, dass von der SPÖ argumentativ eine ähnliche Linie wie von der Wirtschaftskammer verfolgt wird, nämlich dass der Straßenverkehr die Grundlage für Wohlstand und Wirtschaftswachstum bilde. Im Bereich des Öffentlichen Verkehrs wird auf Projekte aus seinem Ressort verwiesen, die den angeblich erfolgreichen Weg der oberösterreichischen Verkehrspolitik im Öffentlichen Verkehr untermauern sollen. Zielsetzungen wie die Reduktion der CO² Emissionen durch eine „situationsübergreifende“ Strategie aller Verkehrsträger werden nicht genauer beleuchtet. Bemerkenswert ist auch die klare Festlegung auf das City-S-Bahn Konzept als Lösung für die Pendler- und Stauproblematik im Großraum Linz, die von Haider selbst revidiert wurde, durch das Vorlegen eines Straßenbahnkonzepts im Landtagswahlkampf 2009, welches von ihm im Rahmen der Enquete noch heftig kritisiert wurde.

„Geschätzte Frau Präsidentin, geschätzte Regierungskollegen, meine sehr geehrten Damen und Herren! Aufgabe der Verkehrspolitik ist es, die Rahmenbedingungen zu schaffen, um eine Verkehrsinfrastruktur zu ermöglichen, die eine positive Entwicklung für unser Bundesland sichert. Und die Qualität unseres Wirtschaftsstandortes und die Lebensqualität hängt sehr maßgeblich mit der Verkehrsinfrastruktur zusammen. Man kann nicht Wirtschaftswachstum unabhängig von der gesamten Verkehrsinfrastruktur sehen oder berechnen oder konzipieren. [...] Oberösterreich ist traditionell ein Industriebundesland und ein exportorientiertes Bundesland. [...] Faktum ist, dass in Oberösterreich von vier LKWs, die fahren, drei LKWs für die heimische Wirtschaft, für Betriebe und Unternehmungen unseres Bundeslandes unterwegs sind. Und Faktum ist, dass die Entwicklung des Güterverkehrs eine sehr dynamische Entwicklung nehmen wird. Faktum ist auch, dass die Zuwächse am Volumen des Güterverkehrs deutlich höher sind als die Ausbaumaßnahmen im Straßennetz, das heißt, die Mengen im Güterverkehr steigen

¹⁶⁰ Wortprotokoll: LT-Enquete, 04/2006, 3-5

schneller als der Ausbau der Infrastruktur, was dazu geführt hat, dass durch unsere Infrastruktur die Straßen an Hauptstrecken praktisch oder de facto ausgelastet sind, wenn nicht sogar überlastet sind. [...] Wir haben eine Stauberechnung durchgeführt, etwa 250 Millionen Euro pro Jahr sind die volkswirtschaftlichen Kosten des Staus in Oberösterreich, 60 bis 70 Millionen Euro davon hat die Wirtschaft direkt zu tragen, weil ihre Transporte eben im Stau stecken. [...] Das Problem, das ich persönlich sehe, ist, dass in der jetzt vorliegenden Fassung des Generalverkehrskonzeptes die Straßenprojekte, der Ausbau der Straßeninfrastruktur, im Detail nicht enthalten sind. Es war im ersten Entwurf sehr wohl eine Prioritätenliste und eine Projektliste drinnen was den Straßenbereich betrifft, der ist jetzt nicht mehr vorhanden. Und ich glaube, aus Gründen der Planungssicherheit und der Strategie und der Zielsetzung sollten diese Projekte wieder aufgenommen werden wie sie schon drinnen waren: Die Anbindung nach Steyr, die Donaubrücke mit Tunnel, der Ausbau der S10, die bessere Versorgung von Braunau Richtung Wels und Richtung Salzburg, des Innviertels als Leitprojekte, aber auch die Umfahungsstraßen, die notwendig sind zur Entlastung von Ortskernen und, und, und. Ich glaube, dass es also einen konkreten Straßenteil geben soll, weil dadurch Planungssicherheit und Zielsicherheit geschaffen werden kann.

[Zum Thema Luftschadstoffe bzw. Feinstaubbelastung, kommt vom damaligen SPÖ-Vorsitzenden kein Vorschlag zur Reduzierung des MIV sondern...]

Sie wissen, dass ich ein Fan von Einhausungen bin, weil ich einfach glaube, dass wir Probleme der europäischen Verkehrspolitik oder der oberösterreichischen Verkehrspolitik nicht auf dem Rücken der lokalen Bevölkerung lösen dürfen. Es müssen Win-Win-Situationen geschaffen werden. Der Wirtschaftsstandort ist wichtig, die Feinstaubbekämpfung ist wichtig, aber die Lebensqualität der Bürgerinnen und Bürger ist genauso wichtig und dieser Zielsetzung wollen wir uns verschreiben.

[Zum Öffentlichen Verkehr und somit eigenen Zuständigkeitsbereich meint der damalige Landeshauptmann-Stellvertreter...]

Stausituationen konzentrieren sich natürlich auf die städtischen Zentralräume und auf die städtischen Ballungsgebiete. Und daher muss man immer wieder dazu sagen, dass dieser Stau, das ist auch wichtig bei der Betrachtung, ohne Ausbau des öffentlichen Verkehrs noch deutlich höher ansteigen würde. Würden wir den öffentlichen Verkehr nicht massiv ausbauen, würde der Stau auf der Straße 20 bis 25 Prozent höher sein als er jetzt schon ohnehin ist. [Es folgt eine Aufzählung von unterschiedlichen Schieneninfrastrukturprojekten die im neuen Hauptbahnhof Linz als Nahverkehrsdrehscheibe zusammengeführt werden und ein Bekenntnis zu den Regionalen Verkehrskonzepten] Die Verkehrserhebungen haben ergeben, dass zwei Drittel aller Wege im jeweiligen Bezirk zurückgelegt werden und daher die regionalen Verkehrskonzepte besondere Bedeutung haben. Die wurden politisch außer Streit gestellt. Wir haben vereinbart, dass wir bis 2009 alle oberösterreichischen Bezirke mit diesen Regionalkonzepten versorgen werden. [...] Ich glaube, dass daher der Teil des Gesamtverkehrskonzeptes oder Generalverkehrskonzeptes, der den öffentlichen Verkehr betrifft, ein sehr guter Teil ist. Es sind geringfügige Änderungen notwendig. Es ist jetzt noch angedeutet, dass zur City-S-Bahn Alternativen gesucht werden könnten oder gesucht werden sollten. Das ist überholt, weil diese Alternativen alle durchgerechnet wurden und

entschieden wurde, dass die City-S-Bahn realisiert werden soll und daher ist dieser Teil aus meiner Sicht voll zu befürworten und kann entsprechend auch umgesetzt werden.“¹⁶¹

LR Rudi Anschöber (Umwelt- und Energielandesrat) Die Grünen:

Der Umweltlandesrat der Grünen OÖ, bezieht sich in seiner Stellungnahme vor allem auf die Meta-Daten im Verkehr, also auf die Aufteilung der verschiedenen Verkehrsträger am Modal-Split sowie auf die Umweltdaten. Die CO²-Emissionen aus dem Verkehr, die Feinstaub- und Stickoxidbelastung, werden als Teil der Lageanalyse oder der Problemdefinition genannt und bilden somit den Ausgangspunkt für die Überlegungen zum Gesamtverkehrskonzept. Von Seiten der Grünen werden dabei besonders die Ziele, die durch das Implementieren des GVK's erreicht werden sollen, betont. Aus grüner Perspektive handelt es sich somit eindeutig um ein „zielorientiertes“ Strategiedokument, das vor allem umweltpolitische Zielsetzungen verfolgt und auch in diesem Sinne nachhaltig ist. In der Wortmeldung des Umweltlandesarates wird auch eine explizite Abgrenzung zu den anderen Parteien in Bezug auf die Strategie des „sowohl als auch“ vorgenommen, eine Nennung von klaren restriktiven Maßnahmen, die den MIV beschränken würden, wie Fahrverbote bzw. Umweltzonen oder City-Maut, wurde aber ebenso vermieden.

„Geschätzte Frau Präsidentin, werte Kolleginnen und Kollegen, meine sehr verehrten Damen und Herren! Wer sich genauer die aktuellen Trends bei den Emissionsdaten ansieht, bei der Verkehrsentwicklung, und zwar nicht bei den einzelnen Verkehrsträgern sondern beim Modal split, und das ist für uns das entscheidende Faktum. Nicht ob der öffentliche Verkehr wächst, sondern ob in Summe die Anteile der verschiedenen Verkehrsträger sich unterschiedlich entwickeln und wie sie sich entwickeln. Wer den Energieverbrauch sich ansieht und wie sich der entwickelt, der kann sehr klar erkennen, meine sehr verehrten Damen und Herren, und ich möchte das sehr klar und deutlich am Beginn formulieren, dass in der Verkehrspolitik und dass insgesamt in der Politik zwischen den Ankündigungen und den theoretischen Zielen und der gelebten Praxis und den Realitäten ein eklatanter Unterschied bestanden hat und bisher besteht. Gerade in vielen verkehrspolitischen Bereichen können wir sehen, dass sich der Verkehr, was die Emissionsdaten betrifft, zu einem der gravierendsten Umweltprobleme insgesamt entwickelt hat, zu einem der gravierendsten Umweltprobleme.[...]

Die Umweltpolitik hatte es in den vergangenen Jahrzehnten recht schwer im Umgang mit dem Verkehr. Im Wesentlichen war es so. Die Verkehrspolitik hat die Planung und die Umsetzung durchgeführt, die Umweltpolitik hat die Ergebnisse verwaltet und versucht zu lösen. Stichwort Lärmentwicklungen, Stichwort Schadstoffentwicklungen. Ich bin deswegen sehr, sehr froh, dass es jetzt erstmals eine direkte Mitbestimmung, Mitwirkung bei diesem Gesamtverkehrskonzept seitens des Umweltressorts geben konnte, denn damit können wir erreichen, dass klare Ziele definiert werden. Klare Ziele können, und ich wiederhole das, aus meiner Sicht nur dann erreicht werden, wenn die Politik den Mut hat, klare Prioritäten zu definieren, ganz klare Prioritäten zu definieren. Ein Sowohl-als-auch wird nicht dazu führen, dass wir Trendwenden erreichen können. [...]Drei Beispiele: Die CO₂-Entwicklung wurde von mir bereits angezogen. Wir sind weit, weit vom Kurs entfernt. Was würde das neben den fatalen Umweltfolgen für Oberösterreich und für

¹⁶¹ Wortprotokoll: LT-Enquete, 04/2006, 5-8

Österreich bedeuten, wenn wir unsere Verpflichtung der Erreichung der Kyoto-Ziele nicht schaffen, diese minus 13 % von 1990 bis zum Jahr 2010? Das würde ganz klar bedeuten, dass Österreich Pönalzahlungen zu liefern hätte, und zwar nach den jetzigen Schätzungen in einer Größenordnung von rund vier bis fünf Milliarden Euro auf Basis der jetzigen Trendentwicklungen.[...]

Kaum bekannt ist ein zweiter Bereich, sind die Vorgaben der EU und des Bundesgesetzgebers im Bereich der Stickoxide. Wir haben gravierend gesenkte Grenzwerte in Österreich ab dem Jahr 2010 und in einem weiteren Schritt ab dem Jahr 2012. Wir sind derzeit weitaus über diesen Grenzwerten unterwegs. Wir werden etwa nach den Emissionszielen, die wir im Bundesgesetz festgeschrieben haben, die Stickoxidemissionen in Österreich zu halbieren haben. Es gibt derzeit weder einen Maßnahmenkatalog des Bundes, noch einen Aktionsplan, wie dies erreicht werden soll. Das heißt, hier müssen wir, nachdem gerade bei den Stickoxiden der Verkehr eine Hauptbedeutung hat, ganz klare Maßnahmen setzen. Der dritte Bereich ist die aktuelle Feinstaubdiskussion. Sie alle wissen, die Verschärfung der Feinstaubgrenzwerte auf europäischer Ebene ist nicht von heute auf morgen erfolgt, sondern wurde im Jahr 1999 fixiert. Im Jahr 1999 wussten wir bereits, wusste die Politik bereits, dass es im Jahr 2005 verschärfte Grenzwerte gibt, die in ganz Österreich derzeit nicht eingehalten werden können, was dazu führt, dass uns Vertragsverletzungsverfahren mit ebenfalls Strafgeldzahlungen drohen. Also wenn der jetzige Trend sich fort schreibt im Verkehrsbereich, werden wir all diese Gesetze und Ziele nicht erreichen können. Ich sage das ganz deutlich, dass wir etwa keine Chance haben werden, die Stickoxidziele zu erreichen, dass wir etwa keine Chance haben werden, die Gesetze in diesem Bereich auch in Oberösterreich zu erfüllen, wenn es uns nicht gelingt, das Trendszenario im Verkehrsbereich zu verändern. [...]

Das heißt, wir haben im Maßnahmenpaket des Gesamtverkehrsprogramms sehr klare Ziele definiert. Das Hauptziel lautet ein Einfrieren des derzeitigen Modal splits. Jetzt sagen da vielleicht manche, ist das wirklich ambitioniert. Ja, es ist sehr ambitioniert, denn es ist eine Trendwende. Es ist eine Trendwende, die bedeutet, dass wir gleichzeitig mit anderen Maßnahmen, nämlich etwa auch der verbesserten Motorenentwicklung erreichen werden, dass die Emissionsdaten deutlich sinken könnten in den nächsten Jahren und dass wir damit eine Chance haben, die gesetzlichen Vorgaben gemeinsam mit anderen Maßnahmen im Bereich der Stickoxide, im Bereich der Kyoto-Ziele und im Bereich der Feinstäube auch tatsächlich zu erreichen. [...]

Für mich gibt es da drei Grundzüge, die sich eigentlich durch das gesamte Gesamtverkehrskonzept durchziehen, nämlich einerseits die Beratung und Information. Es wurde schon angeführt der Bereich der Mobilitätsberatungen. Ich halte das für eine ganz zentrale, wichtige Frage auch der Regionalverkehrskonzepte. Zweitens, die Frage der Attraktivierung der umweltverträglichen Verkehrsträger. Attraktivierung heißt etwa auch aus meiner Sicht selbstverständliche Standards, wie die Barrierefreiheit fix und verbindlich zu verankern und drittens auch Lenkungsmaßnahmen als dritte notwendige Option.“¹⁶²

¹⁶² Wortprotokoll: LT-Enquete, 04/2006, 9-12

8.2.3.2.2 Positionen der oberösterreichischen Sozialpartner zum Gesamtverkehrskonzept für Oberösterreich:

OÖ-Wirtschaftskammer Präsident Dr. Rudolf Trauner:

Der Präsident der Wirtschaftskammer Oberösterreich vertritt in seiner Stellungnahme zum Gesamtverkehrskonzept für Oberösterreich die Position der Wirtschaft und dabei immer auch die speziellen Interessen der Transportwirtschaft, was sich auch darin äußert, dass er gemeinsam mit dem Spediteur und Spartenobmann der Transportwirtschaft Alfred Schneckenreither zur Enquete erschienen ist. Auch Schneckenreither gibt während der Diskussion im Landhaus ein Statement ab, welches die Interessen des Straßengüterverkehrs verteidigen soll. Die Interessenvertretung der Wirtschaft bemüht einmalmehr das Bild des „Blutkreislaufes“, das insbesondere der Straßenverkehr für die Wirtschaft darstellt, auch wenn der Güterverkehr auf der Schiene ebenso als wichtige Infrastrukturkomponente genannt wird. In der Wortmeldung von Präsident Trauner kommt dies dadurch zum Ausdruck, dass ein Ausbau der Nord-Süd Schienenachse Summerauer- Pyhrnbahn gefordert wird und dabei auch auf eine Sozialpartner-Initiative verwiesen wird. Das Problem dabei besteht allerdings darin, dass diese Forderungen seit mehr als 20 Jahren erhoben werden, umgesetzt wurden diese Forderungen nie, ganz im Gegensatz zu den Forderungen nach Straßenbauprojekten, wie das Beispiel der Nord-Süd Achse eindrucksvoll zeigt. Denn die parallel verlaufende Autobahn-Achse, S10-Mühlviertler Autobahn ebenso wie die Pyhrnautobahn sind bzw. werden im Jahr 2012 fertiggestellt. Die Schienenachse wird nach wie vor gefordert. Es muss jedoch vermutet werden, dass auf Grund der schleppenden Umsetzung diese Forderungen nicht mit demselben Nachdruck erhoben werden, wie dies bei Autobahnprojekten der Fall ist. Ein anderer ähnlich gelagerter Aspekt ist die Forderung der Wirtschaftskammer nach einem verstärkten Einsatz bzw. einer verstärkten Errichtung von Verkehrstelematikanlagen zur Steuerung des Verkehrs. Hier besteht zwar ein Interesse der Industrie, insbesondere jener Unternehmen die Telematik- Anlagen bauen (zB. Kapsch), sie auch in Österreich absetzen zu können. Gleichzeitig wird aber zumindest von Präsident Trauner eine Ausweitung von Mautstraßen auf das niedrigrangige Straßennetz oder die Ausweitung von Geschwindigkeitsbeschränkungen als verkehrssteuernde Maßnahmen, die mittels Telematik erreicht werden könnten, abgelehnt.

„Ich glaube, es ist sehr wichtig, gerade das Thema Verkehr aus den unterschiedlichen Positionen auch zu beleuchten. Aus unserer Sicht ist es natürlich so, dass ein funktionierender Wirtschaftskreislauf natürlich auch Mobilität braucht und Verkehr braucht, weil oft auch das Feindbild LKW in der Öffentlichkeit ein bisschen dargestellt wird. [...] Das heißt, für uns ist der Verkehr sicher der Blutkreislauf der Wirtschaft. [...] Oberösterreich ist das Exportland Nummer eins in Österreich und dem müssen wir auch entsprechend Rechnung tragen. [...] Wir brauchen den überregionalen Verkehr genauso wie den regionalen, das hochrangige Netz wie das niedrigrangige und natürlich selbstverständlich keinesfalls nur die Straße alleine, sondern gleichwertig und - das ist sehr gut auch herausgekommen - die Schiene, aber auch die Wasserstraße. [...] Wir haben eine sehr gute Lage und müssen das in der Infrastruktur entsprechend nutzen. Und daher ist es beispielsweise sehr schade, wenn wir sagen Summeraubahn, Pyhrnbahn, gerade hier im Bereich der Eisenbahn, Ausbau Richtung West und Ost.[Anm. damit sind die verstärkten Investitionen auf der Westbahn und die fehlenden Investitionen auf der Pyhrnbahn

gemeint] Einerseits sagen wir, wir wollen verlagern von der Straße auf die Schiene und auf der anderen Seite - wir haben hier ja auch eine sehr langjährige Sozialpartnerinitiative, was die Summrauerbahn beispielsweise betrifft - haben wir da nicht die Infrastruktur, die dafür notwendig ist. [...]

Wir haben in der letzten Zeit gewaltige Fortschritte gehabt, die wir wirklich sehr positiv hier auch erwähnen möchten. Vor allem auch die Ortsumfahrungen, Welser Westspange, Westautobahn, Pyhrnautobahn, auch der Ennschaf, alle diese Maßnahmen möchten wir besonders erwähnen, aber natürlich haben wir auch noch Wünsche und Prioritäten zu setzen. Und da möchte ich einige, die uns von Seiten der Wirtschaft sehr wichtig sind, hier noch einmal in den Mittelpunkt stellen. Das ist natürlich die Linzer Lösung, Westring, Nordring, die A26, die Linzer Autobahn, die Mühlviertler Schnellstraße, Anbindung von Steyr, Umfahrung Dietach wird ja heuer eröffnet, das Regionalnetz in ganz Österreich, im Innviertel besonders die Umfahrung Mattighofen, [...]

Eine Verbesserung der Logistik, Verkehrstelematik verbessert einsetzen. Das heißt, die neuen Technologien, was Stauwarnungen, Geschwindigkeitsregelung und so weiter betrifft, auch tatsächlich hier umsetzen. [...] Wichtig dabei ist uns, dass wir eben vermeiden möchten, dass Behinderungen und Verteuerungen der Mobilität hier eingesetzt werden, um den Verkehr zu regeln. Da muss man sehr sensibel sein, bei Verboten, Nachtfahrverboten, Geschwindigkeitsbeschränkungen, um eben hier die Wirtschaft nicht zu treffen. Es wird eben nicht möglich sein, dass sich Oberösterreich vom österreichischen Verkehrszuwachs abkoppelt. Die Wirtschaft bekennt sich zum Road Pricing für KfZ über 3,5 Tonnen, aber nicht für Road Pricing auf Bundesstraßen, keine Erweiterung und auch nicht auf unter 3,5 Tonnen.“¹⁶³

ÖÖ-Arbeiterkammer Präsident Dr. Johann Kaliauer:

Die Arbeiterkammer meldete sich im Laufe der Enquete nur einmal kurz durch den Präsidenten zu Wort. Die Positionierung zum Gesamtverkehrskonzept fiel dabei nicht durch einen besonderen Schwerpunkt auf. Der Präsident schloss sich den Ausführungen des Wirtschaftskammerpräsidenten an, was den Straßenbau betraf und vertrat ansonsten die Linie, dass leistungsfähiger Öffentlicher Verkehr wichtig für die Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen sei, und daher ein Ausbau die Unterstützung der Arbeiterkammer findet. Die Ziele im Bereich Reduktion der CO₂-Emissionen oder im Bereich der angestrebten Modal-Split Werte wurden nicht explizit gewürdigt. Bemerkenswert ist die Ablehnung einer Straßenbahnvariante als Alternative zum City-S-Bahnprojekt, weil diese Straßenbahnvariante auch von der AK im Jahr 2011 vertreten wird. Außerdem ist die Feststellung, dass Öffentlicher Verkehr vor allem für Frauen wichtig ist, ein interessanter Beitrag aus der Gender-Perspektive, und lässt sich auch so interpretieren, dass eine gute Erschließung durch öffentliche Verkehrsmittel nur für jene Bevölkerungsgruppen gilt, die sich kein Auto leisten können oder wollen. Diese Interpretation würde aber den Zielsetzungen im GVK widersprechen, weil eine Änderung des Modal-Split zu Gunsten des Öffentlichen Verkehrs nur erreicht werden kann, wenn der Umstieg vom Auto auf Bahn und Bus für alle Bevölkerungsgruppen attraktiv erscheint und kein Programm für „sozial Bedürftige“ darstellt.

¹⁶³ Wortprotokoll: LT-Enquete, 04/2006,16-18

„Zum Straßenbau in aller Kürze. Hier kann ich mich, was die Prioritätenreihung anlangt, fast nahtlos meinem Vorredner Präsident Trauner [WKÖ] anschließen. [...] Was wir uns wünschen würden, wäre eine Konkretisierung im Straßenbereich, vor allem auch im Hinblick auf längerfristige Planung, sowohl was die finanzielle Situation anlangt, als auch die Rahmenbedingungen, die überhaupt Trassenführungen ermöglichen, hier glaube ich, ist es gut, wenn wir möglichst rasch in eine Konkretisierung kommen. [...] Ein Projekt, das uns sehr am Herzen liegt, auch als Sozialpartner immer noch, und wo es uns gar nicht schnell genug gehen kann, das ist das Thema Eisenbahnlinie Summerau-Pyhrn. Hier gibt es ja auch Kooperationen mit anderen Bundesländern, und ich glaube, das wäre ein wesentlicher Punkt aus Sicht der Arbeiterkammer. Wir schätzen es so ein, dass eine Trendwende in der Entwicklung, die skizziert wurde und nur durch eine weitere Forcierung des öffentlichen Verkehrs möglich ist. [...] Damit wäre ich bei einem zweiten Punkt, der aus unserer Sicht wichtig ist. Die Anbindung der Mühlkreisbahn an das Gesamteisenbahnnetz im Sinne einer City-S-Bahn. [...] Ein bisschen Sorge bereitet mir, dass [...] das Thema Rail-Light hier immer wieder ins Treffen geführt wird, wenn damit gemeint ist, dass man die Straßenbahnvariante wählt und die Mühlkreisbahn im oberen Bereich vielleicht einstellt, dann wäre das etwas, was unsere Zustimmung keinesfalls finden würde. [...] Vielleicht ein Hinweis auch noch zum öffentlichen Verkehr, ergänzend zu den bisher bereits erwähnten Notwendigkeiten, vor allem für die Frauen ist die Thematik öffentlicher Verkehr noch viel wesentlicher und für die Erhöhung der Mobilität ein ganz entscheidender Faktor.“¹⁶⁴

8.2.3.2.2.3 Positionen der im oberösterreichischen Landtag vertretenen Parteien zum Gesamtverkehrskonzept für Oberösterreich

Unter diesem Punkt soll nur noch kurz auf die Positionen der im Landtag vertretenen Fraktionen eingegangen werden, wobei grundsätzlich bereits durch die Regierungsmitglieder, deren Parteien im Jahr 2006 in der Regierung vertreten waren (ÖVP, SPÖ, GRÜNE), die Grundline vorgegeben wurde. Auch die Vertreter der Sozialpartner Arbeiterkammer und Wirtschaftskammer haben im Wesentlichen keine anderen Positionen eingenommen als „ihre“ Parteien. Um eine Wiederholung der immer gleichen Argumente zu vermeiden, wird daher nur kurz zusammengefasst.

ÖVP:

Der damalige Klubobmann der ÖVP im OÖ-Landtag Mag. Michael Strugl, ging etwa explizit auf die Strategiedimension des GVK ein, indem er betonte, dass die Diskussion auf der Ebene, die über konkrete Straßen- oder Schieneninfrastrukturprojekte hinausgeht, der Ausgangspunkt für eine integrative Verkehrspolitik des Landes Oberösterreich sein sollte. Das

„Strategiebewusstsein“ wird beim Klubobmann Strugl dadurch sichtbar, dass er situationsübergreifende Politikbereiche anspricht, die Auswirkungen auf den Verkehr haben.

Genannt werden von ihm die Bereiche demographische Entwicklung, Rohstoff- und Energieverknappung, Klimawandel aber auch Veränderungen in der Lebensplanung der Individuen. Der Unterschied zu manchen Kollegen aus der ÖVP Fraktion ist, dass Strugl sich nicht hinter diesen „Mega-Trends“ versteckt und daraus ableitet, den Entwicklungen ausgeliefert zu sein, sondern die Trends auch durch politisches Handeln steuern zu können bzw. die Trends zu interpretieren und daraus Schlüsse zu ziehen, welche Rahmenbedingungen geändert werden

¹⁶⁴ Wortprotokoll: LT-Enquete, 04/2006, S. 18-19

müssen um politische Ziele weiterhin erreichen zu können. Allerdings kommt auch bei Strugl im Laufe der Diskussion zum Ausdruck, dass zwar Verständnis für das vernetzte Behandeln der verschiedenen Verkehrsträger besteht, aber wenn es um Infrastruktur geht, das „Dogma“ des „sowohl als auch“ zum Vorschein kommt, oder anders formuliert die Weigerung der ÖVP, Prioritäten zu Gunsten der Schieneninfrastruktur und zu Lasten des Straßenbaus, zu setzen. Auch beim Thema Radverkehr kommt eine etwas seltsame Priorisierung zum Ausdruck durch den heutigen Landtagspräsidenten Friedrich Bernhofer, der meint, zu verstehen, dass Radwege auch für den Alltagsradverkehr wichtig seien, aber man die touristische Bedeutung des Radtourismus nicht unterschätzen dürfe und daher vor allem in touristisch attraktive Radrouten investieren sollte, weil die ja auch von der Bevölkerung im Alltag benützt werden können. Hier kommt die etwas verzerrte Wahrnehmung eines Tourismussprechers zum Ausdruck, denn Radtourismuswege in landschaftlich reizvollen Gegenden erfüllen mitnichten den selben Zweck wie Radwege, die im Alltag das Fahrrad als attraktives Verkehrsmittel für kürzere Distanzen, fördern sollen.¹⁶⁵

SPÖ:

Die SPÖ-Abgeordneten kritisieren ausnahmslos, wie schon der Landesvorsitzende und Landeshauptmannstellvertreter DI Erich Haider und der Arbeiterkammerpräsident Kalliauer, dass im Gesamtverkehrskonzept keine konkreten Straßenbauprojekte aufgelistet werden. Argumentativ bilden sie im Rahmen der Diskussion bei dieser Enquete eine Achse mit der FPÖ und der Wirtschaftskammer. Es wird von den Mitgliedern des Verkehrsausschusses gegen Ziele bei der Verteilung der Verkehrsmittel am Modal Split argumentiert, weil angeblich Maßnahmen die eine Änderung herbeiführen würden, bei der Bevölkerung nicht mehrheitsfähig sind. Die zahlreichen Bezugnahmen auf die Schienenachse Summerrau- Pyhrnbahn, sowie die zahlreichen Aufzählungen diverser Straßenbauprojekte von Ortsumfahrungen bis hin zum Westring A26 werden hier nicht mehr wiederholt. Zusammenfassend kann gesagt werden, dass der strategische Charakter des GVK nicht behandelt wurde und statt dessen Opposition gegen die „schwarz-grüne“ Koalition betrieben wurde, obwohl der „eigene“ Parteichef für den Öffentlichen Verkehr in der Landesregierung zuständig war.¹⁶⁶

FPÖ:

Für die Freiheitliche Partei meldete sich Klubobmann Günther Steinkellner mehrmals im Laufe der Diskussion zu Wort. Die FPÖ betonte, dass es im Landtag zum vorliegenden Entwurf keinen Konsens im Landtag und in der Regierung gibt. Der fehlende Konsens im Landtag kann noch auf die eigene Ablehnung zurückgeführt werden, aber der fehlende Konsens in der Landesregierung betraf vor allem die damalige Ablehnung der SPÖ zum vorliegenden Entwurf des GVK. Die Bezugnahme des FPÖ Klubobmanns hat auch eine gewisse Allianz der FPÖ mit der SPÖ offengelegt, zumindest was die Kritikpunkte an den fehlenden Straßenbauprojekten betraf. Die Ziele, eine Verlagerung beim Modal Split zu erreichen, wurden von der FPÖ als unrealistisch bezeichnet weil einerseits die geplanten Ausbaumaßnahmen im Öffentlichen Verkehr dafür nicht ausreichend seien und andererseits vermeintliche Rückbaumaßnahmen in der Straßeninfrastruktur von der FPÖ abgelehnt wurden. Die von der FPÖ angenommene Zunahme

¹⁶⁵ Vgl. Wortprotokoll: LT-Enquete, 04/2006

¹⁶⁶ Vgl. Wortprotokoll: LT-Enquete, 04/2006

des Transitverkehrs auf der Straße durch die EU-Osterweiterung wurde von der FPÖ als Chance für mehr Wohlstand und Arbeitsplätze interpretiert und die negativen Auswirkungen von mehr Straßenverkehr sollten durch Autobahneinhausungen abgedeckt werden.¹⁶⁷ Dies kommt auch durch folgende Aussage zum Ausdruck:

„Ich möchte auch nicht in einer Region leben, die also irgendwo umfahren wird, weil es aus irgendwelchen Verkehrsüberlegungen nicht ratsam wäre, hier das Straßennetz entsprechend auszubauen. [...] Und der echte Knackpunkt ist dann der Straßenbau, wo es natürlich darum geht, dass Straßenbau auch dementsprechend Wirtschaftskraft und Wohlstand für Oberösterreich, Linz sichert. Und da ist also von uns die Position, dass wir natürlich den Straßenbau entsprechend weiter zu forcieren haben. Ein klares Bekenntnis zu einer vierten Donaubrücke, ein klares Bekenntnis seitens unserer Fraktion zum Ausbau des Westringes.“¹⁶⁸

Beim Thema Öffentlicher Verkehr gibt es zwar ein Bekenntnis zum Ausbau, allerdings wird hier im Gegensatz zum Autobahnbau die Finanzierbarkeit als Hindernis ins Treffen geführt. Das Thema Radverkehr wird vom FPÖ Klubobmann insofern behandelt als er den Ratschlag gibt, den Weißenbachtalradweg besser mit dem Motorrad als mit dem Fahrrad zu befahren und abermals die Finanzierung weiterer Radwege als Hindernis für einen Ausbau bezeichnet.¹⁶⁹

Die Grünen:

Die Positionen der Grünen Oberösterreich im Entstehungsprozess des Gesamtverkehrskonzepts wurden bereits ausführlich durch das Interview mit einem strategischen Spitzenakteur ausgeführt und sollen hier nicht noch einmal wiederholt werden. Auch die Ausführungen des grünen Landesrates Rudi Anschöber im Rahmen der Landtags Enquete wurden bereits angeführt. Ergänzend darf auf die ausführlichere Stellungnahme des damaligen Klubobmanns der Grünen im OÖ-Landtag Gunther Trübswasser verwiesen werden, der dem Thema Barrierefreiheit im Öffentlichen Verkehr einen eigenen Diskussionsbeitrag widmete. Außerdem meldeten sich noch einige Grüne Mandatäre aus den Gemeinden und der Landtagsfraktion zu Wort, um vor allem auf die sie betreffenden regionalen Probleme im Öffentlichen Verkehr aufmerksam zu machen.¹⁷⁰

8.2.3.2.4 Positionen aus Expertenperspektive durch Vertreter des bmvit und der OÖ-Landesregierung zum Gesamtverkehrskonzept für Oberösterreich

Univ.DoZ. DI Leonhard Höfler; Projektleiter des Gesamtverkehrskonzepts Oberösterreich, Amt der OÖ-Landesregierung:

Der Projektleiter des Gesamtverkehrskonzepts Leonhard Höfler erläutert in seinem Statement die Zielsetzung des GVK als verkehrspolitische Strategie und kommentiert einige Themenbereiche aus dem GVK. Ein Großteil der Ausführungen bezieht sich dabei auf die Trendprognosen, die dem GVK zu Grunde liegen und die gedanklich den Ausgangspunkt für das Gesamtverkehrskonzept markieren. Außerdem verweist er auf die schwierige Situation, in der er sich offenbar auch persönlich während des Erstellungsprozesses befand, die sehr unterschiedlichen Positionierungen und Begehrlichkeiten in ein Konzept zusammenzuführen,

¹⁶⁷ Vgl. Wortprotokoll: LT-Enquete, 04/2006

¹⁶⁸ Wortprotokoll: LT-Enquete, 04/2006, .38-39

¹⁶⁹ Vgl. Wortprotokoll: LT-Enquete, 04/2006

¹⁷⁰ Ebd.

ohne dass dabei der Sinn verloren geht. Im Folgenden werden einige Auszüge aus seinem Redebeitrag zur Illustrierung dargestellt:

„Von einem Verkehrskonzept werden Erwartungen vollkommen unterschiedlicher Art verbunden. Die einen verbinden mit einem Verkehrskonzept eine Begründung für eine Fortsetzung [...] der bisherigen Politik. Andere sehen ein Verkehrskonzept als einen Impuls um gegenzusteuern. Und in diesem Kontinuum zwischen zwei gegensätzlichen Positionen kann man sich aussuchen, was man von einem Verkehrskonzept erwartet und was man will. [...] Die Verkehrsentwicklung und die Entwicklung der Motorisierung wurde bereits erwähnt. Ich ergänze die bisherigen Ausführungen noch um eine Bemerkung, nämlich um die, dass hier der dargestellte Motorisierungsgrad, der in Oberösterreich im Jahr 2020, 2030 knapp über 700 PKW pro tausend Einwohner liegen wird, damit [dass] die Grenze der Entwicklung noch nicht erreicht [sein wird]. Das heißt, wir gehen davon aus, dass sich nach einer Trendentwicklung die Motorisierung weiter fortsetzen wird und wir gehen von Sättigungsgraden von ungefähr 800 bis 850 PKW pro tausend Einwohner aus, wie gesagt, nach der Trendentwicklung. Nach diesem Szenario wären in Oberösterreich knapp über eine Million PKW zum Verkehr zugelassen. [...] Ein Verkehrskonzept tritt an mit dem Anspruch einer Optimierung des Gesamtsystems. Ein Gesamtsystem ist was anderes als die Optimierung von Teilsystemen. [...] Verkehrspolitische Strategien, das wurde schon erwähnt. Über dieses Thema könnte man lange diskutieren und es geht im Wesentlichen um die Frage, welche Steuerungsfähigkeit eigentlich ein Verkehrskonzept umfasst. Das heißt, was ist mit einem Verkehrskonzept zu steuern? [...] Auf der einen Seite hören wir den Hinweis, "eigentlich ist eh sehr wenig veränderbar", auf der anderen Seite gibt es so was wie einen Störungsoptimismus. Es ist sehr viel machbar. Da ist vielleicht in die Diskussion einzubringen, bei einer längerfristigen Betrachtung ist vieles oder manches veränderbar, was bei einer kurzfristigen Betrachtung unveränderbar erscheint. Und nachdem das Gesamtverkehrskonzept längerfristig strategisch angelegt ist, ist es durchaus denkbar, dass manche Trends, die dargestellt wurden, veränderbar und gestaltbar sind. [...] Wir wissen aufgrund der letzten Befragungen 82, 92, 2001, dass bisher der Trend im öffentlichen Verkehr nach unten zeigt. Und wir wissen auch, dass sich ohne wirksame, gegensteuernde Maßnahmen, diese Trendentwicklung fortsetzen wird. Das Verkehrskonzept geht von der Vorstellung, von der Zielsetzung aus, es soll zumindest eine Stabilisierung auf dem Niveau des Jahres 2001 im öffentlichen Verkehr erreicht werden. In diesem Fall wäre es eine Stabilisierung nach oben, während [wir] im Straßenverkehr [...] von weiteren Zunahmen ausgehen, und in diesem Fall wäre die Stabilisierung eine Stabilisierung nach unten. [...] Längerfristig betrachtet ist eine Internalisierung der externen Kosten anzustreben. [...] Die externen Kosten[...], das ist jener Kostenblock im Bereich der gesamten Kostenrechnung, der derzeit nicht von den Verkehrsteilnehmern getragen wird. Und die Internalisierung bedeutet einen Vorgang, diesen Kostenbereich in die interne Kostenrechnung zu übertragen. Auf gut Deutsch heißt das, die Transporte und auch die Benutzung des LKWs, des PKWs würden entsprechend teurer. [...] Es wurde, glaube ich, erkannt, dass ein Verkehrskonzept, dass eine gewisse Steuerungsabsicht verfolgt, sich in einem Spannungsfeld befindet, im Spannungsfeld einerseits mit vorhandenen verkehrspolitischen Maßnahmen kompatibel zu sein und auf diese aufzusetzen. Da wurde

das schöne Wort geprägt, ein Verkehrskonzept soll anschlussfähig sein an die aktuelle Verkehrspolitik. Andererseits soll ein Verkehrskonzept Visionen entwickeln. [...] Ich glaube, es ist auch Farbe zu bekennen, und zwar in der Weise, dass die Zielsetzungen mit den bisher formulierten Maßnahmen nicht erreicht werden können. Es wäre konsequente Realitätsverweigerung zu glauben, die Ziele im Verkehrskonzept wären mit den bisher verfolgten Maßnahmen zu erreichen, sondern es sind neue Maßnahmenkategorien zu finden.¹⁷¹

DI Franz Schwammhöfer Leiter der Abteilung Gesamtverkehrsmanagement, Logistik und Telematik aus dem BMVIT:

DI Schwammhöfer aus dem Verkehrsministerium erläutert in seiner Wortmeldung seine Einschätzung des Gesamtverkehrskonzeptes aus der Perspektive eines Experten auf Bundesebene. Schwammhöfer weist dabei auf die fachlichen Schwächen des GVK in Bezug auf die Steuerungsfähigkeit, die beabsichtigt ist, hin, lobt aber auch den ambitionierten Ansatz Verkehrspolitik in seiner systemischen Gesamtheit zu erfassen und Verkehr auch steuern zu wollen. Im Gegensatz zu den regionalpolitischen Wortmeldungen der meisten Akteure im Rahmen dieser Enquete geht es ihm um das Konzept selbst und welche Signale durch die Schwerpunktsetzung gesetzt werden. Besonders bemerkenswert ist, dass Schwammhöfer die auch von Höfler genannten enormen Trendfortschreibungen kritisiert. Er untermauert das damit, dass auf fünf verschiedenen automatischen Zählstellen auf Autobahnen in Oberösterreich im Jahr 2005 eine Abnahme des Verkehrs gegenüber dem Jahr 2002 verzeichnet wurde. Wenn man diesen abnehmenden Trend dann um 30 Jahre fortschreiben würde, dürften dann im Jahr 2030 fast keine Autos und Lkw mehr fahren. Dieser etwas provokante Anstoß war dazu gedacht, die steigenden Verkehrszahlen kritisch zu hinterfragen. Die von manchen prognostizierten enormen Verkehrslaststeigerungen werden unter anderem gerne als Argument für den weiteren Ausbau der Straßeninfrastruktur verwendet. Das Statement des bmvit eignet sich insofern auch als Überleitung zur Dimension Policy, als Themenbereiche wie Intermodalität im Verkehr angesprochen werden, die im weiteren Verlauf dieser Arbeit noch ausgeführt werden.¹⁷²

„Zu allererst einmal herzlichen Glückwunsch. Dieses vorliegende Konzept ist sicherlich das umfangreichste, mit Sicherheit auch ganzheitlichste Konzept im Bundesländervergleich, was hier an Bestand vorliegt. Es ist mit Sicherheit auch das Konzept mit dem höchsten Anspruch, mit dem höchsten Anspruch an alle Verkehrsträger. [...] Deshalb verdient dieses Konzept besonderen Beifall, es ist eines der ersten Konzepte, welches den motorisierten Individualverkehr, den PKW-Verkehr in den Mittelpunkt der verkehrlichen Überlegungen rückt, dort [wo er], von der erzeugten Verkehrsmenge nämlich auch hingehört. [...]

Nachhaltigkeit beinhaltet gleichzeitig drei Dimensionen, ökologisch, ökonomisch, sozial, diese Ziele [sind] rivalisierend. Von [...] Nachhaltigkeit ist mit Sicherheit nicht die Auflösung aller Widersprüche zu erwarten. Was von [...] Nachhaltigkeit allerdings zu erwarten ist, ist eine Aufbereitung dieser rivalisierenden Ziele und die Darstellung dieser Ziele für eine Entscheidung dieser Ziellaufwege im Rahmen einer politischen Diskussion. [...] Wie

¹⁷¹ Wortprotokoll: LT-Enquete, 04/2006, 12-15

¹⁷² Vgl. Wortprotokoll: LT-Enquete, 04/2006, 22-24

gesagt, die Miteinbeziehung des motorisierten Individualverkehrs ist sehr fortschrittlich, erfolgt aber teilweise, und verstehen Sie es nicht als Kritik sondern als Anregung, teilweise in etwas undifferenzierter und teilweise in etwas wenig konkreter Form. [...]Es erfolgte teilweise eine sehr starke Trennung zwischen öffentlichen Verkehr und motorisierten Individualverkehr. Vermeiden Sie es, eine Fortsetzung der Verlagerungsdiskussion des Güterverkehrs in den des Personenverkehrs hineinzuspielen. Motorisierter Individualverkehr und öffentlicher Verkehr geht Hand in Hand. Es ist hier der Verkehrsträger im Rahmen seiner systemischen Vorteile zu nutzen. [...] Intermodalität ist nicht etwas, was [...] nur im Güterverkehr stattfinden soll, Intermodalität ist auch etwas, was im Personenverkehr seine Anwendung finden soll, finden muss und im Ausland auch bereits stattfindet.

Ein Stichwort noch zu den [externen] Kosten: Vermeiden Sie in einem Landesverkehrskonzept alles das, was hier im Rahmen externer Kosten auf der europäischen Ebene für diesen Bereich weitgehend unbeeinflussbar abgehandelt und sozusagen diskutiert wird. Das ist kaum auf der nationalen Ebene [und wesentlich weniger auf der] Landesebene [...] handhabbar. [...] Hier eine Kostenwahrheitsdiskussion im Rahmen des Landesverkehrskonzeptes zu führen, ist vermutlich aus unserer Sicht der Dinge der falsche Weg.“¹⁷³

8.2.4 Policy- Dimension im Entstehungszusammenhang des GVK 08

„In der Policy-Perspektive ist die Sachdimension durch das politische Problem gekennzeichnet: Bezugspunkt politischen Handelns bleibt also das Problem selbst. Kernelement politischer Probleme sind Diskrepanzen zwischen Ist-Zuständen und den gewünschten Zuständen [...]. Für eine Strategiebildung kommt es danach darauf an, das jeweilige Problem zu benennen, die Problemeigenschaften zu analysieren, Problemlösungsalternativen zu entwickeln, die beteiligten Policy-Akteure zu identifizieren und ihre Verhältnisse untereinander zu klären sowie die Bedingungen des Politikfeldes, in dessen Zentrum das Problem angesiedelt ist, genauer zu untersuchen.“¹⁷⁴

8.2.4.1 Policy- Dimension: Energie und Verkehr

In der Policy- Dimension ist das Problem der Ausgangspunkt der Überlegungen, die Problemlagen die auf das Politikfeld Verkehr wirken sind vielfältig und lassen sich auf den unterschiedlichsten Ebenen verorten. Auf der globalen Ebene spielen die Rohstoffverknappung, Stichwort „peak oil“, der Klimawandel und die Globalisierung die größte Rolle. Die zu Ende gehenden Erdölreserven der Welt, lösen globale Unsicherheit aus, wie insbesondere durch kriegsrische Auseinandersetzungen im Nahen Osten deutlich wird. Der Aufstieg Chinas zur neuen Supermacht, verbunden mit einem enormen Energiehunger, beschleunigt die Verknappung und Verteuerung insbesondere von fossilen Energieträgern, die maßgeblich sind für die Aufrechterhaltung des derzeitigen Verkehrssystems. Der rasant voranschreitende Klimawandel wird gigantische globale Umwälzungen auslösen mit Millionen Klimaflüchtlingen und unabsehbaren klimatischen Veränderungen, ein Gegensteuern ist daher zutiefst rational.

¹⁷³ Wortprotokoll: LT-Enquete, 04/2006, 22-24

¹⁷⁴ Tils 2005, 89

Die globalen Problemlagen sind sicherlich nicht durch regionale verkehrspolitische Strategien alleine lösbar, aber die Auswirkungen der globalen Trends können durch ambitionierte Verkehrspolitik auch auf regionaler Ebene abgefedert werden. Außerdem ist ein Gegensteuern auch auf globaler Ebene nur dann möglich, wenn sich auch die Regionen an diesem Politikwechsel beteiligen. Die Abfederung der negativen Auswirkungen kann aber nur gelingen, wenn die Rahmenbedingungen für Mobilität so gestaltet werden, dass die Abhängigkeit von exogenen Faktoren, wie den Rohstoffpreisen, reduziert wird. In Österreich kommen fast 90% der Energie die der Verkehr verbraucht aus Erdölprodukten, den größten Anteil hat dabei der MIV. Die ÖBB hingegen als größter Anbieter im Öffentlichen Verkehr kann ihren Energiebedarf fast ausschließlich aus Wasserkraft decken.¹⁷⁵ Das heißt, die Abhängigkeit von Pkw und Lkw als die zentralen Verkehrsträger, muss reduziert werden, um rational und adäquat auf die beschriebene Problemlage zu reagieren.

8.2.4.2 Policy- Dimension: Multimodalität im Verkehr

Die Verkehrsinfrastruktur in Oberösterreich wurde über Jahrzehnte auf den Straßenverkehr ausgerichtet, das hat zu einer hohen Abhängigkeit vor allem vom Pkw geführt. Gleichzeitig wurde die Infrastruktur für den Öffentlichen Verkehr, insbesondere das Schienennetz der Regionalbahnen, vernachlässigt. Außerdem fördert die Siedlungsstruktur in Oberösterreich, mit einem sehr hohen Anteil an Streusiedlungen, diese Pkw-Abhängigkeit. Eine radikale Verbannung des Pkw als Verkehrsträger ist also weder möglich noch wünschenswert, deshalb lautet der Lösungsansatz, der auch von DI Schamnhöfer aus dem bmvit im Rahmen der Landtagsenquete angesprochen wurde, Intermodalität bzw. Multimodalität.

„Intermodale Mobilität heißt, einen Weg mit mehreren Verkehrsmitteln zurücklegen. Eine Person, die mit dem Fahrrad zum Zug fährt, um mit diesem in die Arbeit zu gelangen, ist intermodal mobil. [...] Multimodale Mobilität ist die wechselnde Nutzung von Verkehrsmitteln durch eine Person über einen bestimmten Zeitraum. Oft werden in diesem Zeitraum mehrere Wege zurückgelegt. Wer mit der U-Bahn zur Arbeit fährt und mit dem Fahrrad zum Einkaufen ist, ist multimodal mobil.“¹⁷⁶

Die vom VCÖ hier vorgeschlagene Definition gilt auch, wenn Verkehrsträger außerhalb des Umweltverbundes (Bahn, Fahrrad, Bus) benutzt werden. Zentral ist aber, dass die verschiedenen Verkehrsträger intelligent, also nach dem jeweiligen Zweck genutzt werden. Im Kontext der oberösterreichischen Verkehrslandschaft bedeutet dies zB. für einen Pendler oder eine Pendlerin aus einem kleinen Ort ohne Anbindung an den Öffentlichen Verkehr, den Pkw bis zu einer Park and Ride Anlage zu benutzen, um dann auf einen anderen Verkehrsträger umzusteigen und mit der S-Bahn bzw. der Regionalbahn in den Zentralraum Linz zum Arbeitsplatz zu gelangen. Es geht also darum, eine bewusste Entscheidung für die Benutzung der jeweiligen Verkehrsträger zu treffen und insbesondere bei kurzen Strecken Mobilitätsformen zu wählen, die keine fossile Energie verbrauchen, also nach Möglichkeit zu Fuß oder mit dem Fahrrad mobil zu sein. Das

¹⁷⁵ Vgl. VCÖ-Schriftenreihe 3/2010, 13

¹⁷⁶ VCÖ-Schriftenreihe 3/2009, 11

Potenzial, dass sich aus diesem veränderten Mobilitätsverhalten ergibt, kann an dem Faktum abgelesen werden, dass beinahe die Hälfte aller Autofahrten in Österreich kürzer als 5 km sind.¹⁷⁷

„Welches Verkehrsmittel für welchen Weg benutzt wird, wird von einer Vielzahl von Faktoren beeinflusst. Neben dem Besitz eines eigenen Autos hat die Reisezeit den stärksten Einfluss auf die Wahl. Vorhandene Infrastruktur, Kosten-Nutzen-Abschätzungen und ökologisches Gewissen haben ebenso Einfluss wie Kommunikationsverhalten, Präsentation, Entspannung oder Sportlichkeit. Es wirken Gewohnheit, Bequemlichkeit, gute oder schlechte Erfahrungen mit einem Verkehrsmittel oder Wissensdefizite über Alternativen. Auch Wertvorstellungen und die Meinung wichtiger Bezugspersonen über die verschiedenen Verkehrsmittel sind entscheidend. [...] In Umbruchsituationen, beispielsweise bei einem Umzug, sind Menschen für Veränderungen offener. In München wurden im Jahr 2006 alle Neuzugezogenen über das lokale Verkehrsmittelangebot informiert. Woraufhin bei der „neuen“ Bevölkerungsgruppe eine um 7,6 Prozent höhere Nutzung der öffentlichen Verkehrsmittel festzustellen war. Außerdem ging der Anteil der Pkw-Nutzung um 3,3 Prozent zurück.“¹⁷⁸

Zusätzlich zu diesen sanften Pull-Methoden werden auch restriktive „Anreize“ über monetäre Steuerungsmechanismen diskutiert, vor allem der Treibstoffpreis wird hier ins Treffen geführt. Die Auswirkungen auf die Verkehrsmittelwahl sind aber unter Experten umstritten, und angesichts der seit Jahren kontinuierlich steigenden Spritpreise muss wohl davon ausgegangen werden, dass die „Schmerzgrenze“ doch deutlich höher liegt als noch vor Jahrzehnten angenommen wurde bzw. muss angenommen werden, dass die „Schmerzgrenze“ mit dem Spritpreis mit steigt.

Im Rahmen des Weltverkehrsforums (International Transport Forum ITF) der OECD im Jahr 2008 wurde in einem Workshop über „Verhaltensänderungen im Personenverkehr“ diskutiert und festgestellt, dass die Bereitschaft, durch steigende Spritpreise vom Pkw auf den ÖPNV umzusteigen, begrenzt ist. Ebenso ist die Verfügbarkeit billiger öffentlicher Verkehrsmittel noch kein ausreichender Anreiz für Verhaltensänderungen, meinte der südkoreanische Verkehrsexperte Sungwon Lee (Transportinstitut Korea) im Rahmen dieses Workshops: „Da Menschen stärker auf Parkscheinpreise als auf Spritpreise reagieren, sollte zur Verringerung des Verkehrsaufkommens die Parkraumbewirtschaftung eine größere Rolle spielen als die Festlegung von [billigeren] Tarifen für öffentliche Verkehrsmittel.“¹⁷⁹

Neben den genannten „soft policies“ wie Anreizen zum Umstieg auf öffentliche Verkehrsmittel beim Umzug und einer Ausweitung der Parkraumbewirtschaftung spielt Infrastruktur eine entscheidende Rolle für das Mobilitätsverhalten. „Infrastrukturen im Verkehrsbereich sind vor allem eines: langlebig. Das macht heutige Entscheidungen relevant für kommende Generationen, denn heute gebaute Infrastrukturen entscheiden maßgeblich, ob die Klima- und Energieziele bis zum Jahr 2050 erreichbar sind. Und sie legen auf 40 Jahre oder länger fest, wie wir unsere alltägliche Mobilität umsetzen. Denn Verkehrsinfrastrukturen bestimmen die Bewegung im Raum

¹⁷⁷ Vgl. VCÖ-Schriftenreihe 3/2009, 12

¹⁷⁸ VCÖ-Schriftenreihe 3/2009, 34

¹⁷⁹ Vgl. ITF/OECD 2008 Verkehr und Energie, 33

und damit die Art der Mobilität. [...] Damit liegt der Fokus auf Infrastrukturen für Gehen, Radfahren und Öffentlichen Verkehr und auf der Verknüpfung von Verkehrsmitteln. Dabei sind als Infrastrukturen nicht nur Schienen, Bahnhöfe, Radabstellanlagen oder Straßen zu betrachten. Heute geht es stärker um bessere Nutzung denn um Neubau, was technologische Anwendungen [wie zB. Kommunikationsinfrastrukturen zur besseren Fahrgastinformation in öffentlichen Verkehrsmitteln via Smartphones] wichtiger macht.“¹⁸⁰

8.2.4.3 Policy- Dimension: Fußgängerverkehr

Im Bereich der Infrastruktur für Gehen sind insbesondere im ländlichen Raum die Problemlagen dahingehend, dass es an Gehwegen, die kurze Distanzen verbinden, mangelt weil die Gehwege sich an der Trassenführung von Straßen orientieren oder überhaupt fehlen. „Die wahrgenommene Qualität der Infrastruktur für das Gehen, die Attraktivität der Umgebung und das Sicherheitsempfinden haben direkten Einfluss darauf, ob ein Weg zu Fuß oder mit einem anderen Verkehrsmittel zurückgelegt wird. Die von Gehenden subjektiv empfundene Weglänge ist von der Attraktivität der Umgebung abhängig. Um Gehen zu fördern, bedarf es einer verbesserten Infrastruktur. Die Wegführung für das Gehen soll möglichst direkt sein, Steigungen und Unterführungen sind zu vermeiden. [...] Wege müssen ausreichend Bewegungsspielräume bieten. Das bedeutet ausreichend breite Gehwege, die frei von Verkehrsschildern für Autos, parkenden Autos und Warenauslagen sind.“¹⁸¹

8.2.4.4 Policy- Dimension: Fahrradverkehr

Der Fahrradverkehr wurde auch im Gesamtverkehrskonzept für Oberösterreich explizit berücksichtigt. Durch die Erstellung eines eigenen Landesradverkehrskonzepts als Element des GVK 08 sollte der Fahrradverkehr in das Gesamtsystem Verkehr in Oberösterreich integriert werden. „Die Bedeutung des Fahrrads als effizientes und umweltverträgliches Transportmittel wurde in den letzten zehn Jahren in Österreich wiederentdeckt. Bundesländer und Gemeinden investieren verstärkt in den Ausbau der Radinfrastruktur. [...] Der Anteil des Radverkehrs an den zurückgelegten Alltagswegen hat sich in Österreich in den Jahren 1983 bis 1995 von zehn auf fünf Prozent halbiert und sank bis zum Jahre 2002 weiter auf etwa vier Prozent. Die Gründe dafür reichen von der gestiegenen Motorisierung und der fehlenden Radinfrastruktur bis hin zu autofreundlichen Siedlungsstrukturen. Mit dem gestiegenen Gesundheits- und Umweltbewusstsein, sowie zunehmenden Staus in den Ballungsräumen wurde der Radverkehr als effizientes und umweltfreundliches Transportmittel von Planung und Politik wiederentdeckt. Mittlerweile ist der Radverkehrsanteil auf sieben Prozent gestiegen. [...] Die Radinfrastruktur ist die Basis für die Nutzung des Fahrrades durch große Gruppen der Bevölkerung. Sichere Radfahranlagen und genügend Abstellplätze bilden die Voraussetzung, dass das Fahrrad auch im Alltag verwendet wird. 72 Prozent der Österreicherinnen und Österreicher meinen, dass Radwege entlang von Freilandstraßen das Radfahren attraktiver machen würden. Nur 33 Prozent geben an, dass es in ihrer Gemeinde ausreichend Fahrradabstellanlagen gibt.“¹⁸²

Im Vergleich zur Straßeninfrastruktur gibt es also noch Nachholbedarf, dies sollte sich durch klare Prioritätensetzung zeigen, um die übergeordneten Ziele erreichen zu können.

¹⁸⁰ VCÖ-Schriftenreihe 3/2011, 11

¹⁸¹ VCÖ-Schriftenreihe 3/2011, 22

¹⁸² VCÖ-Schriftenreihe 3/2011, 16-20

8.2.4.5 Policy- Dimension: Bahn als Rückgrat im Öffentlichen Verkehr

Im Öffentlichen Verkehr bildet die Bahn das Rückgrat, neben einer leistungsfähigen Infrastruktur ist das flächendeckende Angebot an Verbindungen zentral für eine hohe Qualität im Schienenverkehr. Die Grundvoraussetzung für ein attraktives Angebot im Schienenverkehr bilden Taktfahrpläne, um die Umsteigezeiten zwischen verschiedenen Bahnlinien sowie zwischen Bus und Bahn zu reduzieren.

„Taktfahrpläne basieren auf regelmäßigen Intervallen. Für die Fahrgäste ergeben sich dadurch leicht merkbare Fahrpläne, denn die Abfahrt der Züge und Busse erfolgt regelmäßig zur selben Zeit. Werden viele Linien mit gleicher Symmetriezeit so zu einem Netz verbunden, dass bei den Knoten zwischen allen Verbindungen umgestiegen werden kann, handelt es sich um einen integrierten Taktfahrplan. So können Menschen nicht nur in die Stadt und zurück, sondern im ganzen Land schnell und bequem ohne Pkw mobil sein. Wirklich sinnvoll wird eine solche Verknüpfung dann, wenn sie verkehrsträger- und unternehmensübergreifend funktioniert. Im Gegensatz zu nachfrageorientierten Fahrplänen, bei denen Verkehrsmittel nur zu Zeiten des größten Bedarfs verkehren, handelt es sich hier um ein angebotsorientiertes System. Das heißt, dass der Takt auch zu Zeiten schwacher Auslastung eingehalten wird, was entsprechende Finanzierung durch die Öffentliche Hand erfordert, insbesondere zu Beginn. Wird das System nachfrageabhängig modifiziert, können etwa in den Hauptverkehrszeiten in der Früh und am Abend die Intervalle verdichtet werden. In der Schweiz gibt es einen gesellschaftlichen Grundkonsens zur Attraktivierung der Bahn und Einschränkung des Straßenverkehrs. Mit dem Projekt „Bahn 2000“ wurde neben einer Modernisierung der Wagen auch die Einrichtung eines konsequenten integrierten Taktfahrplans mit Halb-Stunden-Takt im Hauptnetz und einer Fahrzeit von nicht mehr als einer Stunde zwischen wichtigen Knoten vorangetrieben. Abseits der wichtigsten Achsen wird stündlich gefahren. Die Abstimmung der Züge und Busse untereinander, die hohe Pünktlichkeit und die attraktiven Betriebszeiten schaffen die Voraussetzung und einen starken Anreiz, dieses Angebot zu nutzen. Eine in der Schweiz sehr konsequent umgesetzte Bedingung des integrierten Taktfahrplans ist, zwischen den Knoten so schnell wie für die Taktzeiten nötig, nicht aber so schnell wie möglich zu fahren. Der Fahrplan steht also vor der Planung des Infrastrukturausbaus.“¹⁸³

Als Grundvoraussetzung einer Bahnpolitik mit einem integrierten Taktfahrplan, gilt dennoch eine Infrastruktur die diese Planung erlaubt. Das größte Problem für das Implementieren eines Taktfahrplans sind Langsamfahrstellen. „Eine Langsamfahrstelle ist ein Gleisabschnitt, der aufgrund des mangelhaften Zustands der Infrastruktur nicht mit der für diesen Streckenabschnitt zulässigen Höchstgeschwindigkeit befahren werden darf. [...] Langsamfahrstellen gefährden [daher] auch die Stabilität des Taktfahrplans. In der Schweiz [...] dürfen Langsamfahrstellen den Betrieb nur soweit beeinträchtigen, dass der Taktfahrplan inklusive Reservezeit noch eingehalten werden kann.“¹⁸⁴ Langsamfahrstellen sind in Oberösterreich insbesondere im Regionalbahnnetz ein großes Problem. Wie Experten in Hintergrundgesprächen bestätigt haben, wurden diese Langsamfahrstellen, auch von der ÖBB-Infrastruktur über Jahrzehnte hinweg, gezielt eingesetzt um die Fahrzeiten auf den unrentablen Regionalbahnen so zu verschlechtern, dass die Fahrgastzahlen einbrechen und eine politische Diskussion über die Einstellung von einzelnen

¹⁸³ VCÖ-Schriftenreihe 4/2011, 23

¹⁸⁴ VCÖ-Schriftenreihe 3/2011, 23-24

Regionalbahnlinien einsetzte. Die Existenz einer Langsamfahrstelle alleine würde natürlich noch nicht sofort zu Fahrgasteinbußen führen, wenn aber die Sanierung der Langsamfahrstellen über Jahre verschleppt wird, führt dies zu Verlagerungen von Personenverkehr von der Schiene auf die Straße. Der Schaden durch diese destruktive Strategie hält immer noch an, obwohl seit dem Jahr 2009 die Langsamfahrstellen sukzessive reduziert werden.

8.2.5 Experteninterview mit DI Martin Blum (VCÖ- Verkehrsclub Österreich)

In der Analyse des Entstehungszusammenhangs des Gesamtverkehrskonzepts und des Politikfelds Verkehr in Oberösterreich wurde neben einem Interview mit einem „strategischen Akteur“ der Grünen OÖ und dem Abbilden des parlamentarischen Beratungsprozesses durch das Zitieren aus dem Wortprotokoll ein weiteres Experten- Interview durchgeführt. Im Gegensatz zum ersten Interview, wo eine möglichst offene Befragungsform gewählt wurde, um dem Befragten selbst die Konzeptualisierung des Gegenstandsbereichs (Politics-Dimension) zu überlassen, wurde im zweiten Interview eine „teilstrukturierte“ Befragungsform gewählt.¹⁸⁵

In diesem Interview mit dem Experten für Verkehrspolitik des VCÖ, DI Martin Blum wurde ein fertig formulierter Leitfaden verwendet, um konkrete Fragen in Bezug auf den Entstehungsprozess des Gesamtverkehrskonzepts stellen zu können. Allerdings blieb es im Sinne eines narrativen Interviews offen für zusätzliche Fragen durch den Interviewer, um situationsgerechte Nachfragen stellen zu können. Der VCÖ versteht sich als Think-Tank im Bereich der Verkehrspolitik und setzt sich für eine nachhaltige Mobilität mit Zukunft ein. Der VCÖ erstellt im Rahmen des VCÖ-Forschungsinstituts wissenschaftliche Publikationen, die für Entscheidungsträger in Wirtschaft, Politik und Verwaltung eine fachlich fundierte Diskussionsgrundlage bilden sollen. In verkehrsrelevanten Begutachtungsverfahren auf Bundes- und Landesebene wird der VCÖ regelmäßig zu Stellungnahmen eingeladen und war unter anderem auch maßgeblich am Erstellungsprozess des „Masterplan Radfahren“ beteiligt.

Der „Masterplan Radfahren“ des Lebensministeriums ist so wie das Gesamtverkehrskonzept Oberösterreich als verkehrspolitische Strategie angelegt gewesen, auch dieser Umstand hat DI Martin Blum zu einem idealen Interviewpartner für die Analyse des GVK's gemacht. Außerdem war Blum in den Entstehungsprozess des Gesamtverkehrskonzepts Oberösterreich 2008 eingebunden und auch als Experte bei der bereits ausführlich behandelten Enquete eingeladen. Die Einschätzungen Blums sollen eine unabhängige Perspektive einerseits auf das Politikfeld Verkehr in Oberösterreich und andererseits auf das GVK 08 im Rahmen der Strategieanalyse, beisteuern. In der Struktur dieser Arbeit lässt sich das Interview am besten der Dimension Policy zuordnen, obwohl natürlich starke Überschneidungen mit der Politics Dimension, aber auch der „Strategischen Evaluation“ gegeben sind. Die Fragen bezogen sich nicht ausschließlich auf die Policy Ebene sondern umfassten auch strategische Elemente. Das Interview wurde im Juli 2011 im VCÖ-Büro durchgeführt, wenige Monate bevor Martin Blum zum Radverkehrsbeauftragten der Stadt Wien bestellt wurde.

¹⁸⁵ Vgl. Westle 2009, 249

Inwiefern kann das GVK-OÖ 2008 als verkehrspolitische Strategie verstanden werden?

„Soweit ich mich erinnere ging es beim Gesamtverkehrskonzept OÖ darum, Ziele zu bestimmen die soweit sie den Modal Split betreffen, diesen weitgehend zu stabilisieren, also so zu halten wie er zum damaligen Zeitpunkt war, das heißt den prognostizierten Rückgang beim Anteil des Öffentlichen Verkehrs und den prognostizierten Anstieg beim Anteil des MIV zu verhindern. Ich würde daher nicht von einer Strategie sprechen, weil es sich aus meiner Sicht mehr um ein Maßnahmenpapier handelt, abgeleitet von einigen Zielen aus dem Leitbild, wenn auch nicht jede Maßnahme im Detail ausformuliert wurde.“

Was würde dann eine verkehrspolitische Strategie Ihrer Meinung nach ausmachen?

„Ein Strategie bezieht Prozesse mit ein und eine Strategie, beschreibt eher Handlungen die nötig sind um etwas zu erreichen bzw. beschreibt in welche Richtung es gehen soll, welche Instrumente gewählt werden um zu den definierten Zielen zu gelangen. Strategie kann dabei durchaus auch auf einer groben Ebene ansetzen und muss nicht unbedingt umfassend sein, es würde also aus meiner Sicht durchaus reichen wenn eine gut formulierte Strategie, zwei bis drei Ziele einer policy umfassen würde.“

Wer waren im Entstehungsprozess des GVK-OÖ 2008 die Akteure auf: Verwaltungsebene, Politischer Ebene, auf der Ebene der Experten und der Zivilgesellschaft?

„Ich war zu einer Enquete des oberösterreichischen Landtages zum Gesamtverkehrskonzept eingeladen und muss sagen, dass diese Veranstaltung in höchstem Ausmaß professionell vorbereitet wurde und vor allem sehr gut besucht war. Das heißt auch auf der politischen Ebene vertreten durch die Mitglieder Landesregierung (Straße, Verkehr, Umwelt) sowie die Klubobleute der im Landtag vertretenen Parteien und auch die zuständigen Beamten aus den Ressorts Verkehrsplanung sowie die interessierte Fachöffentlichkeit. Besonders positiv ist mir diese Enquete auch deshalb in Erinnerung, weil nicht nur die gesamten relevanten Persönlichkeiten aus dem Verkehrsbereich anwesend waren, sondern weil auch wirklich eine fundierte, elaborierte Diskussion stattfinden konnte. Natürlich ist das Gesamtverkehrskonzept aus realpolitischen Gegebenheiten zu Stande gekommen und natürlich bemerkt man diese parteipolitischen Kompromisse in manchen Formulierungen in diesem Papier.“

„Aber das ist ja generell heute das Drama in der Verkehrspolitik, das oft Einigkeit über die „guten und wahren“ Ziele herrscht, aber in der realpolitischen Auseinandersetzung, dann eine große Scheu besteht klare Prioritäten zu setzen. Es wird dann halt oft eine Politik des „sowohl als auch“ betrieben, so eine Politik ist aber insbesondere im Verkehrsbereich kontraproduktiv, wenn es um das Einleiten von Trendwenden geht. Dabei sagt die Verkehrswissenschaft ganz klar, dass diese Herangehensweise nicht ausreichen wird, um im Mobilitätsverhalten der Menschen etwas zu ändern. Wenn also die strategischen Ziele

erreicht werden wollen, braucht es sehr wohl ganz klare Prioritäten wo man die einen Maßnahmen verstärkt etwa im Bereich Gehen, Radfahren, ÖPNV. Und die anderen Maßnahmen, die vor allem den Straßenbau betreffen, vielleicht nicht mehr so fördert bzw. zurückschraubt. Und um diese Entscheidung drücken sich in Österreich besonders viele Politiker, eine klare Entscheidung für Prioritäten, und das ist durchaus in anderen Ländern etwa der Schweiz anders, weil es da über die Parteigrenzen hinweg ein ganz anderes Bewusstsein gibt und die Prioritäten dort lauten: Priorität EINS ist Gehen und Radfahren, Priorität ZWEI ist Öffentlicher Verkehr, und erst Priorität DREI ist das Autofahren. In Österreich aber auch anderen EU-Ländern heißt es hingegen bei Prioritätenreihung oft ERSTENS dieses, ERSTENS jenes und ERSTENS das andere, so kann das aber nicht funktionieren, deshalb sind in Österreich oft manche verkehrspolitischen Maßnahmen zum Scheitern verurteilt.“

Wer sind Ihrer Einschätzung nach die verkehrspolitischen STRATEGEN und wer sind die strategischen AKTEURE in der Verkehrspolitik in Oberösterreich? Worin liegt der Unterschied?

„Als Strategen im Verkehrsbereich würde ich sicherlich Leonhard Höfler bezeichnen, der zuständig ist für den Bereich der Gesamtverkehrsplanung im Amt der oberösterreichischen Landesregierung in der Abteilung Verkehrskoordination und Öffentlicher Verkehr. Soweit ich das einschätzen kann, hat Höfler diesen Prozess der Erstellung eines Gesamtverkehrskonzepts aufgesetzt und ist insofern der strategische Kopf hinter diesem Prozess, natürlich mit Rückendeckung der für diesen Bereich politisch Zuständigen. Weiters wurde auch Prof. Dr. Gerd Sammer von der BOKU Wien (Leiter des Instituts für Verkehrswesen) in den Erstellungsprozess des GVK-OÖ eingebunden, soweit es um den Eingang von wissenschaftlichen Daten in das Konzept/Strategie ging. Ich habe im Nachhinein auch gehört, dass es dabei zwischen dem Land-OÖ und der Wissenschaft zu Konflikten gekommen ist, weil es seitens der Auftraggeber den Wunsch gab, dass insbesondere bei den CO² Emissionen keine zu großen Abweichungen einfließen sollten. Dies spiegelt sich auch in der sehr großen Bandbreite der CO²-Werte wider, die sich dann im GVK-OÖ 2008 finden“.

„Der Unterschied zwischen Strategischen Akteuren und Strategen ist für mich, dass Strategen in die konzeptionellen Phase der Erstellung einer Strategie stärker eingebunden sind und die strategischen Akteure jene Personen sind die von den Auswirkungen dieser Strategie in ihrem Arbeitsbereich betroffen sind. Als strategische Akteure würde ich deshalb vor allem die im Landtag vertretenen Parteien sehen die sich im Rahmen der Enquete auch zu Wort gemeldet haben. Auch die Interessenvertretungen insbesondere die Wirtschaftskammer, die sich zu diesem Thema lautstark zu Wort gemeldet hat, würde ich als strategischen Akteur sehen.“

Welche Interessen bzw. deren Vertreter konnten sich im Entstehungsprozess des GVK-OÖ 2008 besonders gut artikulieren?

„Hier ist besonders die Wirtschaftskammer zu nennen, die haben ganz klare Interessen. Die wollen Straßen haben und zwar möglichst gut ausgebaute, möglichst breite, möglichst viele Autobahnen, die wollen Straßenbau und vertreten insofern auch die Interessen der Bauwirtschaft und der Transportwirtschaft. Auf politischer Ebene ist hier natürlich die größte Partei im oberösterreichischen Landtag zu nennen, die ÖVP. Die wollen möglichst den Status Quo aufrecht erhalten, dass also alles weitgehend so bleibt wie es ist bzw. sehen sie sicherlich den Straßenbau auch als ein Themenfeld bei dem man gewinnen kann, bei der Wirtschaft aber auch bei der Bevölkerung, die wollen Straßen, die sie eröffnen können. Hier kommt sicher auch stark ins Treffen, dass die ÖVP in Oberösterreich die Bürgermeisterpartei ist. Insofern werden viele lokale Wünsche und Begehrlichkeiten an die Landespartei herangetragen und über den Straßenbau können so auch Gefallen und Gegen-Gefallen ausgetauscht werden.“

Wenn wir jetzt einmal abgesehen von der ÖVP, auf die in den oberösterreichischen Städten dominante Partei, die SPÖ blicken, die ja auch durch ihre Verbindung zu städtischen Verkehrsbetrieben und zur ÖBB als eine Fürsprecherin des Öffentlichen Verkehrs gelten könnte. Wird die SPÖ-OÖ als eine Fürsprecherin für den Öffentlichen Verkehr wahrgenommen?

„Also da muss man schon sagen, da hat sich in den vergangenen Jahren auch unter LH-Stellvertreter Erich Haider für den Öffentlichen Verkehr einiges getan. Insbesondere bei den Regionalbahnen und Regionalverkehrskonzepten, wurde hier eine Zeitlang sehr gut gearbeitet. Allerdings wurden diese Konzepte dann nicht mehr so konsequent verfolgt. Dies hängt wohl auch damit zusammen, dass der zuständige Landesrat und SPÖ-Chef im politischen Abseits stand und zwar für die Agenden des Öffentlichen Verkehrs zuständig war aber nicht für den Straßenbau. Das war problematisch weil dadurch die Zusammenschau fehlte, das heißt jeder hat in seinem Ressort seine Projekte betrieben, das ist aber besonders beim Verkehr kontraproduktiv. Ich habe auch gehört, dass Verkehrslandesrat Haider mit seinem Budget teilweise ineffizient gehaushaltet hat, das heißt es sind Leute zu ihm gekommen, die für Projekte Geld bekommen haben ohne dass danach überprüfbare Leistungen dafür erhalten wurden. Bei Erich Haider hat es da sicher Verquickungen von Interessen gegeben, die ich schon als problematisch erachte. Er war ja persönlich vor seiner politischen Tätigkeit bei den Linz Linien beschäftigt, hat danach sicherlich seine Kooperationen sehr stark auf diesen Verkehrsbetrieb konzentriert, was problematisch war und nach seiner Rückkehr zu den Linz Linien in Bezug auf den RegioLiner immer noch problematisch ist. Denn die Konzepte einer Schmalspur-Bahn auf der Trasse der Mühlkreisbahn hat es schon damals gegeben, obwohl eigentlich alle Experten gesagt haben, wir brauchen eine Vollbahn, dass hier Begehrlichkeiten aus einer bestimmten Richtung gekommen sind, liegt schon sehr nahe.“

Es kam also auch hier zu einer institutionellen Blockade, durch die Trennung von Öffentlichem Verkehr und Straßenbau sowie durch die Rolle der SPÖ als Landtags Opposition?

„Ja genau, das hat sicher blockierend gewirkt, und blöderweise ist das, was die Trennung der Verkehrsagenden in zwei Ressorts betrifft in Oberösterreich noch immer so. In Wien, Vorarlberg, der Steiermark etwa ist der Straßenbau und Öffentliche Verkehr in einem Ressort vereint, was sicherlich sinnvoller ist, da dann eine Verkehrspolitik aus einem Guss leichter möglich wird. Denn es geht bei Verkehrspolitik und Mobilität generell darum eine integrierte Sichtweise bei den politischen Lösungen an den Tag zu legen, weil es zwei Bereiche gibt die Handlungsmöglichkeiten eröffnen. Das sind, der Öffentliche Verkehr und der Straßenbau, diese Politikbereiche sollten nicht im politischen Wettstreit konkurrenzierend zwischen den Parteien behandelt werden.“

Welche Konsultationsmechanismen wurden bei der Erstellung des GVK-OÖ 2008 angewendet? Gab es Hearings, Begutachtungsverfahren?

„Wie die Erstellung genau funktionierte und wer darin wie eingebunden war weiß ich nicht genau. Ich nehme an, dass die ersten Entwürfe in der dafür zuständigen Abteilung bei Leonhard Höfler verfasst wurden bzw. in den zuständigen Unterabteilungen des Amts der Oberösterreichischen Landesregierung. Ich war jedenfalls eingeladen, im Zuge der Enquete die von der 1. Landtagspräsidentin Angela Orthner geleitet wurde, als Experte Stellung zu nehmen. Ich habe vor diesem Termin eine Entwurf-Fassung des Gesamtverkehrskonzepts erhalten, um mich auf die Veranstaltung vorbereiten zu können. Auffallend war bei dieser Enquete, wie gesagt, die professionelle Vorbereitung die politisch hochgradig besetzte Teilnehmerschaft und auch die sehr fundierten Experten-Meinungen. Bei der Enquete waren Vertreter der Sozialpartner, der Industrie, der Parteien und der Verkehrsbetriebe anwesend. Sowohl in den Präsentationen als auch in der Diskussion hat es eine sehr ausgewogene Gewichtung für den Öffentlichen Verkehr gegeben. Es ist für oberösterreichische Verhältnisse relativ wenig über Straßenbauprojekte gesprochen worden. Ich hatte also schon den Eindruck, dass ein hohes Problembewusstsein bei den Teilnehmern bestand, den Öffentlichen Verkehr in Oberösterreich massiv auszubauen. Ich weiß aber nicht ob das gezielt war, um vielleicht den öffentlichen Druck zu reduzieren, da ich ja die Strategien der einzelnen Akteure bei dieser Veranstaltung nicht kannte. Zu den strategischen Akteuren möchte ich jedenfalls auch die Grünen OÖ hinzuzählen, die zu dieser Zeit in einer Koalition mit der ÖVP waren, die glaube ich schon ein sehr starkes Interesse hatten, dass sich mit dem Gesamtverkehrskonzept etwas in Richtung mehr Öffentlicher Verkehr, mehr Gehen und mehr Radfahren bewegen lässt und die sich in diesen Prozess stark eingebracht haben. Die Arbeiterkammer ist nach meiner Erinnerung nicht besonders stark als Akteur aufgefallen und die FPÖ hat sich ganz klar als die Partei für den Straßenbau positioniert. „

Ist die Verfolgung von (Partikular-) Interessen der verschiedenen Akteure zB. der Wirtschaftskammer transparent gewesen?

„Nein, also das war nicht transparent, vor allem deswegen weil es nie zu einer Entscheidungsfrage gekommen ist für oder gegen jenes Straßenbauprojekt, so dass sich hier die Interessen klar gezeigt hätten. Es wurden wohl seitens der Wirtschaftskammer Annahmen artikuliert, dass mehr und breitere Straßen gut für die Wirtschaft wären, die aber auch nicht breiter hinterfragt oder diskutiert worden wären.“

Wie ist Ihre Einschätzung zu den Verkehrsprognosen die eine ständig wachsende Zahl bei den PKW-Bestandszahlen und Neuanmeldungen bzw. des Motorisierungsgrads in Oberösterreich für die nächsten Jahrzehnte prognostizieren?

„Ich möchte diese Frage so beantworten, es gibt Phasen wo sich Trends fortschreiben, es gibt Phasen wo es Brüche bei den Trends aus der Vergangenheit gibt, und es gibt Phasen wo sich Trends ohne Brüche verändern. Ich glaube, dass es beim PKW-Verkehr Brüche geben wird und deshalb Prognosen über ein weiteres Ansteigen des PKW-Verkehrs auf wackeligen Beinen stehen. Es gibt jetzt vom bmvit die Verkehrsprognose 2025+ und diese Studie zeigt, dass wenn Treibstoffpreise steigen und das passiert seit Jahren konstant, dass dann auch der PKW-Verkehr stagniert. Das haben auch die Entwicklungen beim starken Ölpreisanstieg 2008 gezeigt, wobei es einen Unterschied zu den jetzt steigenden Preisen gibt. Nämlich, dass wenn der Preis langsamer steigt auch die Wirkung auf die Verkehrsmittelwahl abgeschwächer ausfällt.“

„Trendfortschreibungen sind aber immer problematisch, weil eigentlich müsste man sagen, man macht ein „Back-Casting Szenario“ das heißt, wenn wir im Jahr 20XY diesen oder jenen Zustand erreichen wollen, welche Maßnahmen müssen wir heute treffen, um zu diesem Zustand zu gelangen. Diese Trendfortschreibungen werden manchmal gemacht um das Gefühl zu verbreiten, wir können ohnehin nichts machen und sind den Gegebenheiten ausgeliefert. Dabei wird manchmal vergessen, dass wir uns in einer politischen Arena befinden und unsere Umwelt sehr wohl gestalten können. Ich bin der Meinung, dass es viele Handlungsmöglichkeiten gibt, die Mobilität der Menschen so zu strukturieren, dass die Abhängigkeit vom PKW reduziert wird. Natürlich ist der PKW in manchen Bereichen sinnvoll und gut, dies betrifft Oberösterreich umso stärker dadurch, da es eine besonders ungünstige Siedlungsstruktur hat, mit den vielen Streusiedlungen. Dennoch meine ich, dass es großes Handlungspotenzial gibt. Das beginnt damit, dass man eine andere Raumordnung machen muss, wenn etwa weiterhin Gewerbezentren im ländlichen Raum außerhalb der Dorfzentren entstehen etc. etc.. Wenn wir dann einen Blick in die Schweiz oder auch nach Deutschland werfen sehen wir, dass es auch anderes gehen kann. Wenn wir etwa durch Bayern fahren, können wir sehr schön den Unterschied beobachten. Nachdem ein Ort durchfahren wurde kommt Nichts, dann wieder ein Ort, dann wieder Nichts. So bilden sich lokale Zentren, die die Erreichbarkeit von Zielen zu Fuß im ländlichen Raum erst ermöglichen.“

„Für mich stellt sich daher vor allem auch die Frage. Auf was verzichten wir durch die starke Autoorientierung? Es wird immer in den Raum gestellt, das Auto sei so komfortabel und deshalb attraktiver als der ÖV oder Gehen und Radfahren, dabei wird aber nie erwähnt auf was wir alles verzichten müssen um dem Auto diesen Raum zu geben. Wir verzichten zB. darauf, die Kinder einfach auf die Straße zum Spielen lassen zu können. Wir verzichten darauf Einkäufe fußläufig erledigen zu können. Wir verzichten darauf die Kinder alleine zur Schule oder Freizeitaktivitäten gehen lassen zu können. Wir verzichten hier also schon auf eine ganze Menge und das wird in der Diskussion um den Verzicht aufs Auto meist völlig ausgeblendet. Diese sehr eindimensionale Sichtweise auf das Auto als komfortabelstes Verkehrsmittel wurde eben über Jahrzehnte durch Marketing der Automobilindustrie aufgebaut. Dabei könnte durchaus auch ein S-Bahnsystem für den Großraum Linz ein attraktives Image haben, es fehlt bisher nur an gutem Marketing und den geforderten Verbesserungen in der Erreichbarkeit.“

Was kann die OÖ-Landespolitik tun um eine nachhaltige Verkehrspolitik zu ermöglichen?

„Klare Prioritäten setzen, das heißt in dieser Reihenfolge: Gehen und Radfahren fördern, Öffentlicher Verkehr fördern und erst dann den MIV soweit aufrechterhalten, als es notwendig ist. Weiters Maßnahmen setzen im Bereich der Verkehrssicherheit. Prioritäten drücken sich dadurch aus, dass man sie auch realisiert. Das heißt, Finanzmittel müssen zur Verfügung gestellt werden. Ich bin der Meinung, dass hier Umschichtungen ausreichend sind, im Wesentlichen würde das bedeuten, dass wir im Straßennetz mehr oder weniger nur noch Erhaltung machen und wo es möglich ist auch Rückbau. Zweiter Schwerpunkt müsste sein die Raumordnung als Landeskompetenz festzulegen, dies sollte auch mit finanziellen Anreizen für die Gemeinden im Zuge des Finanzausgleichs möglich sein. Als Dritten Schwerpunkt müsste man Infrastrukturen für eine nachhaltige Mobilität setzen. Das heißt, dass sich Radfahrer sicher zwischen den Orten und auch innerorts bewegen können, dass Fußgänger Platz haben und keine Angst haben müssen, wenn sie auf der Straße gehen, niedergefahren zu werden, das sind Prioritätenfragen wo investiert man. Im Öffentlichen Verkehr geht es darum, dass man ein integriertes Konzept schafft das heißt, dass landesweit ein Öffi-System implementiert wird, bei dem die Schiene das Rückgrat bildet. Dieses Schienennetz muss modern, durchgängig, einfach TIPP-TOP sein. Hier kann man sich zB. an der Vinschgaubahn in Südtirol ein Beispiel nehmen. Als Knotenpunkt ist dabei der Linzer Hauptbahnhof zentral, bei dem alle Linien zusammenlaufen und sich dann in die Regionen verstreuen. Mit den Bahnstationen vertaktete Buslinien zu tollen Fahrzeiten mit modernem Wagenmaterial und alles unter einem einheitlichen Branding. Da ist sehr viel möglich, es braucht vielleicht zehn Jahre, aber es ist möglich.

Beim Autofahren geht es darum, nicht in weitere neue Straßen zu investieren, mehr für die Verkehrssicherheit zu tun etwa durch Temporeduktionen, keine Querschnitte erweitern, eine gute Parkraumbewirtschaftung in den Zentren einrichten, Anreize für Autofahrer schaffen umzusteigen, auf Gehen, Radfahren und Öffentlichen Verkehr. Durch die Raumordnung bei den Stellplatzverordnungen mehr auf Radfahrer setzen und die Stellplatzverpflichtung abschaffen, Autofahren ganz einfach unattraktiver machen.“

Welche Maßnahmen sind aus Ihrer Sicht auf der unteren Ebene sinnvoll um eine nachhaltige Mobilität in OÖ umzusetzen?

„Das können durchaus auch Maßnahmen sein die durch die Liberalisierung im Verkehrsbereich entstehen, etwa durch die Schaffung von Landesverkehrs- Gesellschaften die dann etwaig privatisierte Regionalbahnen betreiben könnten. Ich sage aber schon auch dazu, dass ist nur sinnvoll wenn erstens die finanziellen Mittel dafür zur Verfügung stehen um die Bahnen technisch betreiben zu können, aber auch mit den nötigen Mitteln für Marketing auszustatten. Sinnvoll ist das dann, wenn auch die politische Rückendeckung für so eine Gesellschaft gegeben ist, die Politiker und Politikerinnen das also auch selbst wollen. Außerdem geht es auch darum, eine Bewusstseinsbildung für Gehen, Radfahren und den Öffentlichen Verkehr bei der Bevölkerung zu betreiben.“

Was halten Sie von Vorschlägen zur Finanzierung des Öffentlichen Verkehrs, über eine Zweckwidmung der Einnahmen aus dem CO²- Zertifikats-Handel?

„Das kann ergänzend durchaus sinnvoll sein, aber ich meine, dass im Verkehr genug Geld vorhanden ist. Es geht darum die Prioritäten neu und richtig zu setzen und mit dem ewigen „sowohl als auch“ Schluss zu machen. Ich bin überzeugt davon, dass es ganz wichtig ist, dass kommuniziert wird, dass klar gesagt wird:

So liebe Leute in Oberösterreich, wir stehen jetzt da wo wir sind, die Bedingungen sind so wie sie sind. Aber, wir steuern jetzt in diese Richtung, das ist jetzt der große Wurf. Wir wollen in Richtung mehr Lebensqualität, mehr Komfort, mehr Nahversorgung, mehr Klimaschutz und weniger CO² Emissionen. Das sind wichtige Maßnahmen, wir nehmen den Steuerhebel in die Hand und steuern in diese Richtung. Das machen wir gemeinsam mindestens drei von vier oder fünf im Landtag vertretenen Parteien.“

„Das wäre ein klares positives Signal und damit könnte man auch die Menschen abholen und nicht immer nur über Einschränkungen für Autofahrer diskutieren. Denn auch in jeder Autofahrerin und in jedem Autofahrer schlagen zwei Herzen in einer Brust. Einerseits will man den Pkw benutzen können um gewisse Wege zurück legen zu können. Andererseits will man aber auch in der Stadt saubere Luft und wenig Lärm haben. Einerseits will man Einkäufe „bequem“ mit dem Auto erledigen können. Andererseits ärgert man sich, wenn man stundenlang im Stau zum Einkaufszentrum steht. Ich bin also davon überzeugt, dass es hier Leadership braucht und dass sich eine nachhaltige Verkehrspolitik aber auch dazu eignet, Leadership auf zu bauen bzw. zu signalisieren. Vieles ist möglich, es braucht nur Mut die Dinge anzugehen.“

Durch das Interview mit einem der anerkanntesten Verkehrsexperten in Österreich, konnten strategische Perspektiven für eine „nachhaltige Mobilitätsstrategie“ aufgezeigt werden. Die Kritik an der Strategie des „sowohl als auch“ wird, auch von Blum vorgebracht und ist insofern ein Schlüssel um die Wende von der „Nichtnachhaltigkeit“ hin zu einer echten „Nachhaltigkeit“ in der Verkehrspolitik, zu kommen. Blum bringt damit auch klar zum Ausdruck, dass die Zielsetzung nachhaltige Verkehrspolitik betreiben zu wollen, zu wenige ist. Ziele können nur erreicht werden, wenn „gesteuert“ wird, im Kontext der Strategieberatung heißt, dass wenn „strategische Mittel“ eingesetzt werden.

8.2.2 Analytische Rekonstruktion des Gesamtverkehrskonzepts

Die Kategorie „Analytische Rekonstruktion“ im Evaluierungs-Kriterien Set versucht möglichst „werktreu“ die ausgewählten Strategieelemente des Gesamtverkehrskonzepts Oberösterreich 2008 abzubilden und lehnt sich dabei an die Konzeption von Ralf Tils an.¹⁸⁶ Die untersuchte Kategorie unterteilt sich in folgende Analyseelemente:

- Leitbild
- Träger/Adressaten
- Ziele/Indikatoren
- Schwerpunktfelder/Maßnahmen
- Weiterentwicklung

Das Forschungsinteresse in diesem Kapitel bezieht sich darauf zu untersuchen, ob die Analyseelemente sich auch im GVK 08 wiederfinden lassen, ob diese Elemente explizit gemacht wurden und als Strategieelemente definiert wurden und inwiefern sie strategisch nachvollziehbar sind. Dabei steht die Dimension Problempolitik im Vordergrund, unter der Maßgabe des selbst definierten Ziels einer nachhaltigen Verkehrspolitik.

„Das vorliegende **Gesamtverkehrskonzept Oberösterreich 2008** verfolgt das Ziel, das umfassende Politikkonzept der Nachhaltigkeit von der theoretisch-abstrakten Diskussion auf die politisch-operative Ebene zu bringen. Voraussetzung dafür ist eine Verschränkung der aktuellen Verkehrspolitik des Landes Oberösterreich mit längerfristigen Entwicklungsvorgaben. [...] Das Gesamtverkehrskonzept soll Hilfestellung bieten zur Harmonisierung gegensätzlicher verkehrspolitischer Positionen, zur Standortbestimmung gegenüber dem Bund, bei der Bewältigung von Zielkonflikten - auf der Basis einer nachhaltig angelegten Verkehrspolitik. [...] Die bisherige Verkehrspolitik des Landes Oberösterreich ist deutlich maßnahmenorientiert. [...] gemessen an den künftigen Herausforderungen – [bestehen] Strategie- und Integrationsdefizite, [...] die bei einer verantwortungsvollen Verkehrspolitik nicht in die Zukunft fortgeschrieben werden sollen.“¹⁸⁷

8.2.2.1 Analytische Rekonstruktion: Leitbild

Die Kategorie Leitbild findet sich im GVK 08 explizit als eigenes Kapitel wieder, im Zuge der Entwicklung des GVK wurde auch „Das verkehrspolitische Leitbild Oberösterreich 2008“ entworfen. Dieses durchaus innovativ gestaltete Leitbild definiert sich als „Steuerungsinstrument“ der OÖ- Verkehrspolitik und ist in mehrere Abschnitte gegliedert. Der allgemeine Teil definiert die verkehrspolitischen Ziele beinahe idealtypisch für ein Leitbild durch folgende Textierung:

„Das verkehrspolitische Leitbild des Gesamtverkehrskonzeptes Oberösterreich 2008 ist eine politische Zielvorgabe, mit der bis zum Jahr 2021 eine entsprechende Systemkorrektur weg von der Trendentwicklung hin zu einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung erreicht werden soll. Die Auswahl eines verkehrspolitischen Leitbildes und der damit verbundene politische Beschluss dient der Festlegung der zukünftigen Verkehrspolitik des Landes Oberösterreich. Unter nachhaltiger

¹⁸⁶ Vgl. Tils 2005, 213ff

¹⁸⁷ Gesamtverkehrskonzept Oberösterreich 2008, 2

Verkehrsentwicklung lässt sich jener Zustand definieren, der die Zunahme des Verkehrs und die Veränderung der Verkehrsmittelaufteilung in einem Ausmaß regelt, das diesem Ausgleich entspricht. [...] Die Aufgabe des Leitbildes besteht in der Hilfestellung für die politische Steuerung der verkehrspolitischen Strategien und Maßnahmen. So besteht auch der Sinn unrealistisch oder utopisch erscheinender Zielvorgaben darin, die verkehrspolitischen Akteure hinsichtlich des längerfristigen Zieles zu harmonisieren, Anreizeffekte zu stimulieren [...] und Impulse für innovative Ideen und Strategien zu setzen.“¹⁸⁸

Ein besonders innovativer Ansatz im Leitbild ist, die verbindlich festgeschriebene „Verträglichkeitsprüfung“ aller Landesgesetze und Maßnahmen der OÖ Landespolitik sowie deren Auswirkungen auf die Grundsätze des verkehrspolitischen Leitbildes hinsichtlich der darin definierten „Nachhaltigkeitskriterien“. In den allgemeinen Grundsätzen werden diese Kriterien näher ausgeführt.¹⁸⁹ Die umfassende Konzeption der allgemeinen Grundsätze drückt die klare Werthaltung des Landes Oberösterreich aus, und argumentiert insofern unter einer „zweckrationalen“ Prämisse dass:

- „Der Mensch mit seinen Bedürfnissen nach Lebensqualität und die Erhaltung der Kultur- und Naturräume [...] im Mittelpunkt der Landesverkehrspolitik im Rahmen der europäischen Zielsetzungen [...] stehen.“¹⁹⁰
- „Das Verkehrssystem soll sozial ausgewogen sein und allen sozialen Gruppen Chancengleichheit gewähren. Mobilität bedeutet, räumliche Ziele erreichen zu können. Die Beseitigung von Mobilitätsbarrieren als Grundlage für die gesellschaftliche Teilnahme hat bei allen Maßnahmen im Verkehrssystem höchste Priorität.“¹⁹¹
- „Verkehr soll Mittel zum Zweck sein. Die Mobilität als Möglichkeit, Tätigkeiten an verschiedenen Standorten ausüben zu können, ist zu fördern. „Zwangsmobilität“ durch schlecht ausgestattete Raumstrukturen (z.B. durch Siedlungen ohne Versorgungsmöglichkeiten) und durch ein schlechtes Angebot von nicht motorisierten und öffentlichen Verkehrsmitteln ist zu vermeiden.“¹⁹²
- „Mobilitätsfreiheit des Einzelnen darf nicht auf Kosten anderer gehen. Ein umfassender Umweltschutz und eine nachhaltige Verkehrssicherheitsarbeit müssen deshalb Grenzen für die extensive Mobilitätsausübung dort setzen, wo der Schutz allgemeiner Interessen Vorrang haben muss.“¹⁹³
- „Die Landesverkehrspolitik hat gesamtwirtschaftlichen Zielsetzungen den Vorrang vor einzelwirtschaftlichen Zielsetzungen zu geben; die stärkere Berücksichtigung der externen Kosten und der längerfristigen Folgekosten ist zu prüfen.“¹⁹⁴

¹⁸⁸ Gesamtverkehrskonzept Oberösterreich 2008, 69ff

¹⁸⁹ Vgl. Gesamtverkehrskonzept Oberösterreich 2008, 69ff

¹⁹⁰ Ebd.

¹⁹¹ Ebd.

¹⁹² Ebd.

¹⁹³ Ebd.

¹⁹⁴ Ebd.

Die im vorliegenden Leitbild formulierten Ziele entsprechen durchaus der Kategorie „strategische Zielsetzung“, wie sie im Rahmen der Strategieberatung verstanden wird. Die klaren Ziele, die Verkehrsmittelaufteilung und die angenommene Zunahme des Verkehrsaufkommens steuern zu wollen, sind ein Bekenntnis zur Steuerungsfähigkeit der Politik. Das Prinzip der Nachhaltigkeit definiert sich, auch in Anlehnung an die allgemeine Definition dieses Begriffs (vgl. Brundtland-Report) als Verbindung der Elemente Ökologie, Ökonomie, und einer sozialen Entwicklung. Die drei klassischen Nachhaltigkeitselemente finden sich insofern auch in den allgemeinen Grundsätzen wieder, wenn es um das Bedürfnis des Menschen nach einer intakten Natur geht, oder um die Chancengleichheit der sozialen Gruppen, aber auch um die Priorität der Gesamtwirtschaft vor Partikularinteressen. Inkonsequenter Weise werden diese Subziele aber in Konkurrenz gesetzt und die Nachhaltigkeitsprämisse pervertiert, indem die Subziele jeweils absolut gesetzt werden. Diese Absolutsetzung äußert sich dadurch, dass vor jedem der Nachhaltigkeitselemente die Formulierung „Sicherung **bestmöglicher**, sozialer/ökologischer/ökonomischer Lebensbedingungen“¹⁹⁵ erfolgt.

Es soll an dieser Stelle nicht bezweifelt werden, dass die drei Elemente in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen. Aber der Sinn der Nachhaltigkeitskonzeption besteht darin, dass es ein Meta-Ziel gibt (Modal-Split, Klima, etc.) und zur Erreichung dieses Ziels die drei Elemente zusammenspielen sollen. Wenn jedes Element für sich eine „bestmögliche“ Verwirklichung in Anspruch nimmt, ist dieses Meta-Ziel nicht erreichbar, weil es im Endeffekt zur Perpetuierung des Status Quo kommt. Wie im weiteren Verlauf der Arbeit darzustellen sein wird, zieht sich dieser Kritikpunkt durch die gesamte Strategie, was insofern nicht überrascht, als sich Schwächen, die sich bereits in der Phase der Zielbildung einer Strategiebildung zeigen, konsequent fortsetzen.¹⁹⁶ Diese Kritik soll aber nicht den Blick auf die positiven Ansätze sowohl im Leitbild als auch im GVK 08, verstellen. Die Kritik unter strategieberatenden Gesichtspunkten wird im Rahmen der strategischen Evaluation weiter vertieft.

8.2.2.2 Analytische Rekonstruktion: Träger/Adressaten

Das Analyseelement Träger und Adressaten widmet sich der entscheidenden Frage: Wer setzt die Strategie um? Und für wen ist die Strategie entwickelt worden? Wie bereits weiter oben ausführlich geklärt wurde, waren in den Prozess der Strategiebildung bzw. der Konzeption des Gesamtverkehrskonzepts nicht nur die Verwaltung und Politik beteiligt, auch breite Teile der Zivilgesellschaft und die Wissenschaft waren in diesen Prozess integriert. Eigentlich sind also alle Akteure zugleich Träger und Adressaten einer nachhaltigen Verkehrspolitik, weil diese Politikkonzeption auf Verhaltensänderung basiert, ist auch jeder und jede Träger und Adressat der Strategie. Im Rahmen der Darstellung der Positionierung der verschiedenen Akteure während der Enquete wurden die mächtigsten Player bereits erschöpfend behandelt. Ergänzend kann an dieser Stelle noch erwähnt werden, dass auch die interessierte Öffentlichkeit von Fahrradinitiativen über Vertreterinnen von Fahrgastinitiativen bis hin zu interessierten Bürgern an dem Diskussionsprozess teilgenommen haben. Im Gesamtverkehrskonzept selbst wird als Träger der Strategie die „künftige Verkehrspolitik des Landes Oberösterreich“¹⁹⁷ genannt, was

¹⁹⁵ Vgl. Gesamtverkehrskonzept Oberösterreich 2008, 69ff

¹⁹⁶ Vgl. Raschke/Tils 2007, 129

¹⁹⁷ Vgl. Gesamtverkehrskonzept Oberösterreich 2008, 3

eine gewisse Offenheit zulässt, aber dennoch eher den Denkmustern der Verwaltung entspricht, weil damit wohl hauptsächlich die Landesregierung, zu einem geringeren Ausmaß auch der Landtag und die Gemeinden gemeint sein dürften. Insofern fehlt der Appell an die Zivilgesellschaft, durch eigene Verhaltensänderung im Mobilitätsbereich die Strategie glaubwürdig zu leben und auf diese Weise die Strategie umzusetzen. Als Adressaten werden die „Wirtschaft und die Interessensvertretungen“¹⁹⁸ genannt, denen das GVK als „Entscheidungshilfe“ dienen soll, für welche Entscheidungen wird nicht näher ausgeführt. Die eigentlichen Hauptadressaten, nämlich diejenigen die ihr Mobilitätsverhalten ändern sollten, werden als „interessierte Öffentlichkeit“¹⁹⁹ angesprochen, denen das GVK als „Informationsquelle“ dienen soll. Diese sehr zurückhaltende Adressierung an die eigentlich Betroffenen, die Bevölkerung, kann nur als „Schonhaltung“ interpretiert werden. Schonhaltung, weil ein ernsthafter öffentlicher Diskurs, der sicherlich viele Emotionen wecken würde, nicht konsensfähig war, und insofern von fehlendem Mut zeugt.

8.2.2.3 Analytische Rekonstruktion: Ziele/Indikatoren

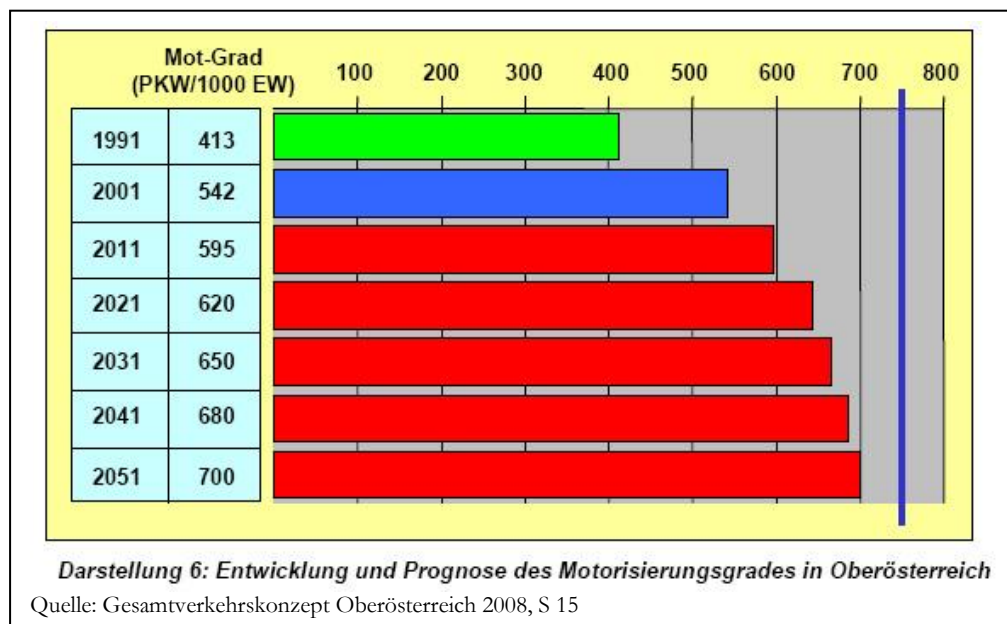
Die Ziele des Gesamtverkehrskonzepts wurden bereits am Beginn des Kapitels „Analytische Rekonstruktion“ beschrieben. Auch in den Protokollauszügen und den beiden Interviews sind die allgemeinen Ziele erschöpfend behandelt worden. In der Analyse der Policy Dimension wurde eine qualitative Beurteilung von verkehrspolitischen Zielen vorgestellt. Auch die Indikatoren, vor allem die Verkehrsmittelverteilung wurden bereits diskutiert. Es kann also festgestellt werden, dass eine starke Verankerung von Indikatoren, die die Zielerreichung messbar macht, im GVK 08 gegeben ist. Hier geht es verstärkt um die Kontextualisierung der Indikatoren. Martin Blum hat im Interview bereits angesprochen, dass die Hauptargumentationsgrundlage im GVK 08 die Prognose eines exponentiellen Verkehrswachstums ist. Die Gründe für die Auswahl dieses Indikators bzw. die Anwendung dieses Postulats liegen zum einen sicherlich in einer traditionellen Interpretation eines verkehrswissenschaftlichen Diskurses, zum anderen aber auch daran, dass die Schlüsse, die aus einer solchen Prognose gezogen werden können, für beide Seiten des verkehrspolitischen Spektrums eine Argumentationsbasis liefern.

Die eine Seite argumentiert, dass durch die Trendprognose unmittelbarer Handlungsbedarf besteht. Handlungsbedarf insofern, als die „Engpässe“, „Flaschenhälse“, „Nadelöhre“ und wie diese eingeübten Bilder der Straßenbaulobby alle heißen mögen, durch Ausbaumaßnahmen im Straßennetz gelöst werden müssten. Diese Argumentation wird so gestützt, dass langfristig kein Zweifel besteht, dass der Öffentliche Verkehr ausgebaut werden muss, aber jetzt muss man eben handeln, und dann kann man sich erst um den langfristigen Systemwechsel kümmern. Das Perfide an dieser Strategie ist, dass sie dazu tendiert, einer self fulfilling prophecy zu entsprechen. Weil systemisch gleichzeitig das physikalische Gesetz gilt, dass Raum die Tendenz hat, sich zu füllen und daraus der so genannte induzierte Verkehr entsteht. Wenn also die neue, breitere Straße oder Autobahn fertig ist, steigt dort das Verkehrsaufkommen wieder und liefert insofern die Bestätigung für die zuvor postulierte Annahme, das Verkehrsaufkommen werde steigen.

¹⁹⁸ Ebd.

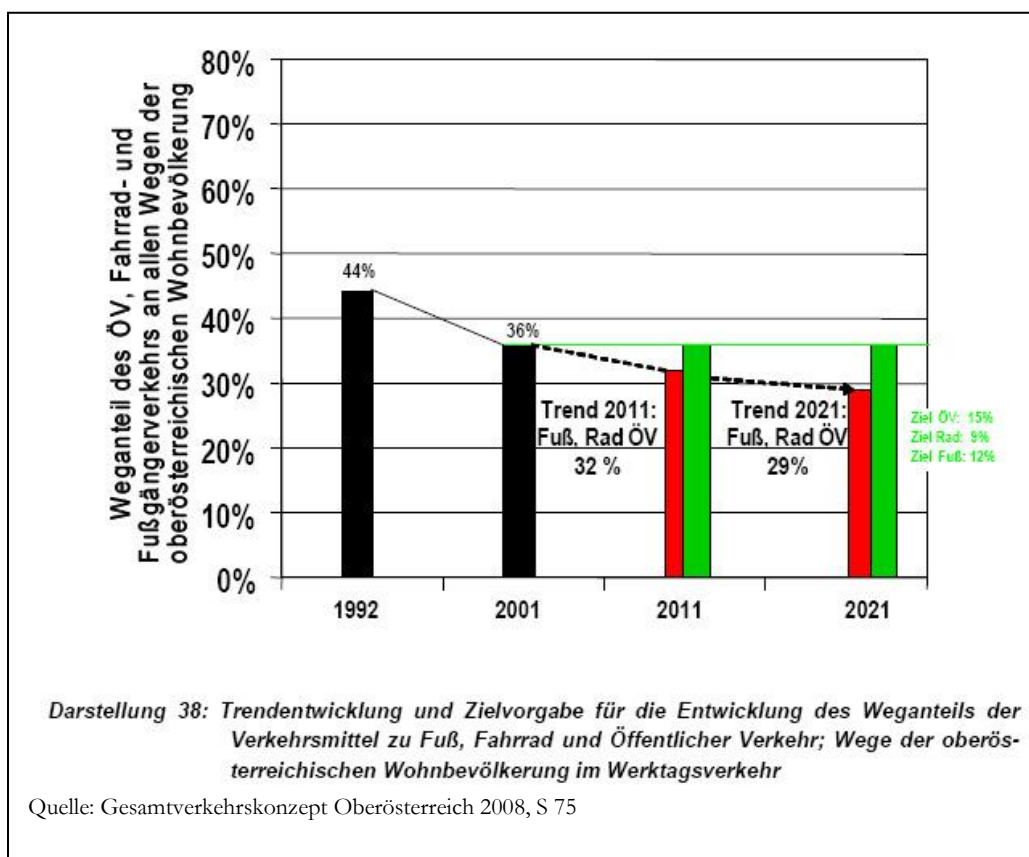
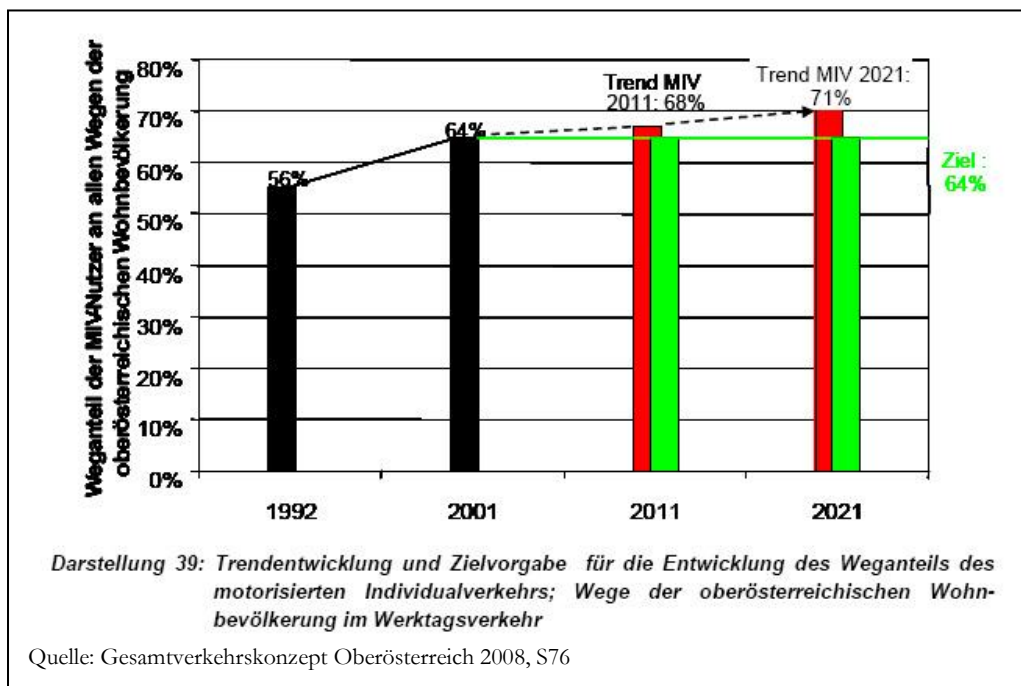
¹⁹⁹ Ebd.

Als Beispiel sei hier auf die Diskussion der verkehrlichen Wirkung der Süd-Ost Tangente (A23) in Wien verwiesen, die am stärksten frequentierte, breiteste Autobahn in Österreich, die genau mit diesem Argumentationsmuster begründet wurde und nachweislich keine verkehrliche Entlastung gebracht hat. In demselben hegemonialen Diskurssystem befindet sich aber oftmals auch die „andere Seite“, also die Gegner von Straßenbauprojekten, und Befürworter der Verkehrswende. Sie verwenden dieselben Prognosen, um daraus ein „Horrorszenario“ zu entwickeln, mit den Bildern „Verkehrschaos“, „Blech- Lawine“, „Stau- Hölle“ werden Schlagwörter für die boulevardgerechte Kommunikation geliefert. Nach einem jahrelangen zermürbenden Kampf von Bürgerinitiativen sehen auch sie sich in ihren Befürchtungen bestätigt, weil die Verkehrszunahme eingetroffen ist. Die Interpretation bzw. Anwendung der Indikatoren in der beschriebenen Weise, hat also bisher nicht dazu geführt, dem Problem auf rationaler Ebene begegnen zu können. Die Empfehlung muss daher lauten, wie dies auch Blum (VCÖ) und Schwammhöfer (bmvi) angedeutet haben, von den Trendfortschreibungen weg zu kommen und die Ziele über Back-Casting Szenarien zu operationalisieren. Der zentrale Indikator im Gesamtverkehrskonzept wird hier dennoch zur besseren Veranschaulichung dargestellt.



Die Basis aller anderen Prognosen im Gesamtverkehrskonzept beruht auf der Annahme, dass der Motorisierungsgrad exponentiell steigen wird, wie in dieser Grafik dargestellt wird. Auch bei den hier unten dargestellten Modal-Split Prognosen, bildet die unreflektierte Trendfortschreibung des Motorisierungsgrades die Prognose-Basis.

Trendfortschreibungen auf Basis der Prognose des Motorisierungsgrads in Oberösterreich in Bezug auf die Entwicklung des Modal-Split wie sie im Gesamtverkehrskonzept Oberösterreich dargestellt werden.



Leider sind für das Jahr 2011 keine aktuellen Modal-Split Werte für Oberösterreich verfügbar, so dass ein Vergleich zwischen Prognose und Realität nicht möglich war.

8.2.2.4 Analytische Rekonstruktion: Schwerpunktfelder/Maßnahmen

Im Rahmen der analytischen Rekonstruktion der Maßnahmen und Schwerpunktfelder werden exemplarisch die Bereiche Straßenbau und Öffentlicher Verkehr dargestellt. Eine umfassende Analyse aller Maßnahmenbereiche des Gesamtverkehrskonzepts kann im Rahmen dieser Diplomarbeit nicht stattfinden und bildet einen Anschlusspunkt für weitere vertiefende Analysen. Grundsätzlich wird bereits im Vorwort des GVK 08 festgehalten, dass die bisherige Verkehrspolitik des Landes Oberösterreich „maßnahmenorientiert“ war und dieses Verkehrskonzept bewusst einen anderen Weg beschreitet. Als Ziel wird die Formulierung von Grundpositionen festgeschrieben und die Bildung eines Konsenses über die Positionen. Dennoch widmet sich das Kapitel 6 einem „Generellen Maßnahmenprogramm“ welches folgende Schwerpunktfelder umfasst: „6.1 Barrierefreiheit und Sicherheit der Verkehrssysteme“; „6.2 Radverkehr“; „6.3 Öffentlicher Verkehr“; „6.4 Straßennetz“; „6.5 Güterverkehr und Logistik“; „6.6 Anschlussbahnen“; „6.7 Binnenschifffahrt“; „6.8 Flugverkehr“²⁰⁰

8.2.2.4.1 Schwerpunktfeld: Straßenbau

Kritik wurde im Rahmen der Enquete am Fehlen von Maßnahmen geübt, wobei damit vor allem das Fehlen einer Straßenbauprojektliste gemeint war. Diese Projektliste findet sich dann in der überarbeiteten Fassung des Gesamtverkehrskonzepts 2008 in Form einer simplen Auflistung von geplanten Landesstraßenbauprojekten. Eine Liste über geplante Autobahnprojekte, die auch in der „schwarz-grünen“ Koalition umstritten gewesen wäre, findet sich auch in der Fassung 2008 nicht. Im Kapitel „6.4 Straßennetz“ kommt die zuvor geäußerte Kritik an den Indikatoren deutlich zum Ausdruck, weil es dort heißt:

„Alle Prognosen gehen übereinstimmend von weiteren Zunahmen des Personen- und Güterverkehrs auf den Straßen aus. Bei zurückbleibenden Ausbauleistungen haben diese Zuwächse des Straßenverkehrs zwangsläufig weitere **Engpässe** zur Folge, die einen weiteren Ausbaubedarf bedingen. Die Aufgabe einer zukunftsorientierten, an den Prinzipien der Nachhaltigkeit orientierten Straßenbaupolitik besteht in der integrativen Aufgabe der Entkoppelung von Straßenausbau (Engpassbeseitigung) und weiterer Verkehrsinduktion.“²⁰¹

Der Ansatz von einer bedarfsorientierten Verkehrspolitik zu einer Gesamtsystemischen Verkehrspolitik zu kommen wird in diesem Absatz offen konterkariert, durch die Verwendung von Begriffen wie „Engpassbeseitigung“, wird die zuvor formulierte Kritik untermauert. Wie genau eine „zukunftsorientierte, an den Prinzipien der Nachhaltigkeit orientierte Straßenbaupolitik“ aussehen soll, bleibt schleierhaft. Ebenso ist eine Entkoppelung von Straßenausbau und Verkehrsinduktion ein Widerspruch in sich, und muss insofern als irrational bezeichnet werden.

²⁰⁰ Vgl. Gesamtverkehrskonzept Oberösterreich 2008, 1ff

²⁰¹ Gesamtverkehrskonzept Oberösterreich 2008, 116

Die Betonung liegt hier auf „Ausbau“, Straßenbau muss nicht unbedingt den Zielen der Nachhaltigkeit widersprechen, wenn es sich um Rückbaumaßnahmen, Straßenerhaltung, verkehrsberuhigende Maßnahmen oder die Beseitigung von Unfallhäufungsstellen durch bauliche Maßnahmen handelt, insbesondere wenn sie zur Reduktion der Fahrgeschwindigkeit beitragen.

Positiv zu bewerten ist der Ansatz, Kategorien zu entwerfen, die nach fixen Beurteilungsmerkmalen strukturiert sind. Diese Merkmale sind etwa die Bedeutung der Verkehrsfunktion eines Straßenabschnitts, die Anforderungen an das Straßenumfeld und die Zweckmäßigkeit der zulässigen Höchstgeschwindigkeit.²⁰² Vom Standpunkt der Strategiebildung sind diese Ansätze durchaus als innovativ zu bezeichnen und entsprechen sicherlich auch den Kriterien der Nachhaltigkeit. Inwiefern diese Merkmale zur Anwendung gelangen, würde im Rahmen dieser Analyse zu weit führen. Konsequenterweise angewendet dürften aber nur noch wenige der geplanten oder in Umsetzung befindlichen Ausbaumaßnahmen umgesetzt werden.

8.2.2.4.2 Schwerpunktfeld: Öffentlicher Verkehr

Das Schwerpunktfeld Öffentlicher Verkehr gilt sicherlich für das gesamte Konzept. Über den Nachholbedarf, den Oberösterreich auch im Vergleich zu anderen Bundesländern hier aufweist, herrscht auch unter den strategischen Akteuren in Regierung, Landtag und Interessensvertretung Konsens. Dieser Konsens äußert sich auch durch den sehr ausführlichen und qualitätsvollen Abschnitt zum Öffentlichen Verkehr, und den in vielen anderen Bereichen des GVK 08 erwähnten Querverbindungen zu diesem Themenkomplex. Strategieanalytisch ist allerdings die Kritik von Schwammhöfer (bmvit) hier ins Gedächtnis zu rufen, der meinte, dass eine zu starke Konzentration in der Diskussion und Kommunikation nach außen auf die Verlagerung vom MIV zum ÖV auch zu hinterfragen ist. Zu hinterfragen nicht deshalb, weil die Verlagerung als Ziel in Frage zu stellen ist. Sondern deshalb weil dadurch strukturell eben nur Teilsysteme optimiert werden und so eine gesamthafte Analyse, wirklich aller Verkehrsträger eher erschwert wird. Diese Tendenz führt dazu, dass vor allem die Verkehrsträger Pkw und ÖV gegeneinander ausgespielt werden und nicht, wie beabsichtigt, miteinander verschränkt.

Die Erkenntnis, dass die Neupositionierung des ÖV von strategischer Bedeutung ist, wird auch in der Einleitung zum „Kapitel 6.3. Öffentlicher Verkehr“ festgehalten. Das wahrscheinlich größte Verdienst des GVK 08 ist die Formulierung der Regionalen Verkehrskonzepte, die im Zusammenspiel mit den definierten Erreichbarkeitsstandards eine Grundlage für erfolgreichen ÖV gelegt haben. Die Implementierung war und ist zwar von gewissen Rückschlägen geprägt, dennoch wurde mit den RVK's ein Benchmark für den ÖV in einem Flächenbundesland gesetzt. Das Problem bei den Erreichbarkeitsstandards ist nicht im Konzept zu suchen, dort wurde festgehalten, dass ein Viertelstundentakt im Ballungsraum und ein Stundentakt von den Regionen in den Ballungsraum, anzustreben ist. Es fehlt nicht am know-how, es fehlt an der leistungsfähigen Infrastruktur, vor allem im Regionalbahnnetz, wie bereits im Policy-Kapitel ausgeführt wurde. Die Implementierung von Mobilitätsmanagement durch die Mobilitätszentren (MobiTipp), geht in die richtige Richtung, eine ambitionierte Förderung von betrieblichem Mobilitätsmanagement mit der Wirtschaftskammer als Partner fehlt aber, auch wenn dieser Punkt grundsätzlich erwähnt wird, gibt es hier sicherlich noch Potenzial zu heben.

²⁰² Ebd.

Auch das Bekenntnis zu einer Reform des ÖPNV findet sich im GVK 08, diese inkludiert ein sehr elaboriertes Reformkonzept über die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern. Im Jahr 2011/2012 könnte an diese Vorarbeiten angeschlossen werden, da sich die ÖBB gerne von einigen Regionalbahnen trennen möchten und deshalb mit dem Land Oberösterreich in Verhandlungen über eine Übernahme stehen.

Zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieser Diplomarbeit waren die Verhandlungen allerdings noch nicht abgeschlossen. Im Infrastrukturbereich sind zahlreiche Schienenprojekte (zB. City-S-Bahn, Summerauer- Bahn, Phyrn- Bahn) angeführt, die zum damaligen Zeitpunkt auch als fixiert betrachtet wurden, allerdings auch im Jahr 2011/2012 noch auf ihre Umsetzung warten.²⁰³

8.2.2.5 Analytische Rekonstruktion: Weiterentwicklung

„Das Gesamtverkehrskonzept Oberösterreich 2008 versteht sich nicht vorwiegend als schriftliches Dokument, sondern als kommunikativer Prozess. Diesem Verständnis trägt die institutionalisierte Erfolgskontrolle und Evaluierung Rechnung.“²⁰⁴

Diese Evaluierung war im GVK 08 für das Jahr 2012 geplant, da aber im Jahr 2012 eine bundesweite Verkehrserhebung durchgeführt wird und daher die für Oberösterreich geplante Verkehrserhebung im Jahr 2011 verschoben wurde, wird auch die Evaluierung des GVK 08 um ein Jahr auf 2013 verschoben, um dann die Ergebnisse der Verkehrserhebung berücksichtigen zu können, wie LR Dr. Hermann Kepplinger (SPÖ) im Rahmen eines Verkehrsausschusses im OÖ Landtag im Herbst 2011 mitteilte. Grundsätzlich ist unter dem Punkt „Weiterentwicklung“ einer Strategie auch positiv hervorzuheben, dass durchaus eine Fähigkeit zur Selbstkritik besteht, die sich in einem eigenen kurzen Kapitel „Kritische Punkte“²⁰⁵ äußert. Diese drei kritischen Punkte bestehen aus der Feststellung, dass die Aufgabenverteilung im Bereich der Raumplanung zwischen den Gebietskörperschaften Bund, Länder, Gemeinden als zumindest verbesserungswürdig beschrieben werden. Der zweite Punkt bezieht sich, etwas verklausuliert, auf das umstrittene Autobahnprojekt Westring. Der dritte Punkt ist bemerkenswert, bezieht er doch „relativ“ klar Stellung zum heiklen Problem der Kompetenzaufteilung in der OÖ Verkehrspolitik auf zwei Mitglieder der Landesregierung:

„Anpassen der administrativen Strukturen an die aktuellen Erfordernisse, z.B. durch Konzentration der verkehrspolitischen Zuständigkeiten und Etablieren einer verkehrsträgerübergreifenden Gesamtverkehrsplanung in der Landesverwaltung und in den Gemeinden.“²⁰⁶

In Kapitel „9 Empfehlungen für die weitere Vorgehensweise“ wird einmal mehr deutlich, dass es nicht am know-how der Projektleitung und der verfassenden Experten liegt, dass manche Bereiche inkonsequent bleiben. Sondern, dass dies das Ergebnis eines politischen Austauschprozesses ist, um ein konsensuales Grundlagenpapier zu erreichen. Die folgenden Textstellen verdeutlichen dies:

²⁰³ Vgl. Gesamtverkehrskonzept Oberösterreich 2008, 94ff

²⁰⁴ Gesamtverkehrskonzept Oberösterreich 2008, 140

²⁰⁵ Vgl. Gesamtverkehrskonzept Oberösterreich 2008, 134

²⁰⁶ Gesamtverkehrskonzept Oberösterreich 2008, 134

„Das Gesamtverkehrskonzept Oberösterreich liegt derzeit in Form eines Grundlagenberichts mit [...] Problemanalyse, Abschätzung der künftigen Entwicklung und einem verkehrspolitischen Leitbild Oberösterreich 2008 mit einem generellen Maßnahmenkonzept vor. [...] Wenn die mit dem verkehrspolitischen Leitbild Oberösterreich verbundenen Maßnahmen nicht mit Nachdruck verfolgt und umgesetzt werden, bedeutet das **de facto die Verfolgung eines anderen verkehrspolitischen Leitbildes.**“²⁰⁷

8.2.3 Strategische Evaluation

„Für die strategische Evaluation [des Gesamtverkehrskonzepts Oberösterreich 2008] sei noch einmal daran erinnert, dass sie sich nicht auf die Art und Weise der Strategieentwicklung selbst bezieht, sondern das „fertige Produkt“ [...] in den Blick nimmt. In diesem Sinne wird nicht nach einer optimalen Strategiebildung gefragt, obwohl Aspekte des Entstehungszusammenhangs naturgemäß für die Einordnung und Analyse von strategischen Defiziten herangezogen werden können. Objekt der strategischen Evaluation ist vorrangig die ausgearbeitete und veröffentlichte Strategie.“²⁰⁸

8.2.3.1 Strategiebegriff

Der Strategiebegriff, wie er im Zusammenhang mit dem hier verwendeten Approach „Politische Strategieanalyse“ verwendet wird, baut auf situationsübergreifenden „Ziel-Mittel-Umwelt-Kalkulationen“ auf, die sich „erfolgsorientiert“ auf ein strategisches Ziel beziehen.²⁰⁹ In Bezug auf das hier untersuchte Gesamtverkehrskonzept, ist dem Strategiebegriff ein eigenes Kapitel („4.1 Verkehrspolitische Strategien“)²¹⁰ gewidmet, das sich allerdings nicht mit der analytischen Funktion des Strategiebegriffs beschäftigt sondern den Steuerungsaspekt in den Vordergrund stellt. Abgesehen davon, dass eine elaborierte Strategiedefinition nicht vorgenommen wird, die auf einer analytischen Ebene Konsens darüber herstellen hätte können, was den strategischen Charakter dieses „Strategiedokuments“ ausmacht, kommt in dem genannten Kapitel ein Steuerungsskeptizismus zum Ausdruck, der einer Kapitulation der Politik gleichkommt, das „Primat des Handelns“ zu behalten oder zurück zugewinnen.

„Für die Verkehrspolitik stellt sich die grundsätzliche Frage, ob und in welchem Ausmaß die gewünschte Entwicklung durch verkehrspolitische Eingriffe steuerbar ist. Der tatsächliche Gestaltungsspielraum ist unter der Einschränkung zu sehen, dass der künftige verkehrspolitische Pfad mit der gesamten Wirtschafts- und Gesellschaftsentwicklung eng verflochten und daher die Steuerungsmöglichkeiten im Rahmen der Verkehrspolitik selbst nur innerhalb eines beschränkten „Spielraums“ möglich sind. Dieser "Handlungskorridor" ist eng mit den Kompetenzen der betrachtenden Ebene der Gebietskörperschaft – hier die Landesebene – oder auch den erwünschten und auch unerwünschten Folgewirkungen von Steuerungsmaßnahmen verknüpft.“²¹¹

²⁰⁷ Gesamtverkehrskonzept Oberösterreich 2008, 141

²⁰⁸ Tils 2005, 236

²⁰⁹ Vgl. Strategiedefinition Kapitel 4.2 Strategie

²¹⁰ Vgl. Gesamtverkehrskonzept Oberösterreich 2008, 57

²¹¹ Gesamtverkehrskonzept Oberösterreich 2008, 57

Der Begriff Strategie wird im GVK 08 an einigen Stellen verwendet, der Begriff kann aber nie seine Stärke ausspielen, der ihm zugrunde liegen würde, sondern wird fast ausschließlich zur rhetorischen Behübschung verwendet. Auch im Kapitel „Verkehrspolitische Strategien“ lassen sich echte „Ziel-Mittel-Umwelt-Kalkulationen“ nicht finden. Wohl wird auf Wechselwirkungen zwischen Umwelt und Zielen beim Einsatz von Maßnahmen verwiesen. Leider entsprechen diese Hinweise aber vielmehr Warnungen, dass sich beabsichtigte Effekte nicht einstellen werden, wenn man diese Wechselwirkungen nicht berücksichtigt. Erfolgsorientierte Konsequenzen aus der Erkenntnis der Wechselwirkung im Sinne strategischer Steuerung werden nicht gezogen. Die hier thematisierte „Wechselwirkung“ bezieht sich auf die richtige Feststellung des „strategischen Grundsatzes“: „Jede Förderung eines Verkehrsmittels hat gleichzeitig Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der konkurrierenden Verkehrsmittel.“²¹²

8.2.3.2 Strategische Akteure

Die Evaluierungskategorie „Strategische Akteure“ bezieht sich vor allem auf jene (Kollektiv-) Akteure, die für die Umsetzung einer nachhaltigen verkehrspolitischen Strategie wichtig sind.²¹³ Das GVK 08 nennt in diesem Bereich, wie bereits in der analytischen Rekonstruktion bei den Trägern und Adressaten dargestellt, vor allem die Regierung, Parteien und Sozialpartner. Eine Wiederholung dieser Analysekategorie scheint daher hier nicht sinnvoll. Bei der Einschätzung der Unterschiede zwischen Strategen und strategischen Akteuren sei auch an dieser Stelle auf die Aussagen von Martin Blum im Interview verwiesen, der Autor kann sich dieser Analyse in Bezug auf die Akteure weitgehend anschließen.

5.2.3.3 Strategiefähigkeit²¹⁴

Die Kategorie der Strategiefähigkeit kann in Bezug auf die involvierten Akteure nicht mit den Kriterien verglichen werden, die im „Kapitel Begriffsdefinitionen 4.7 Strategiefähigkeit“ spezifisch für Parteien entwickelt wurden. Der Grundsatz, dass Strategiefähigkeit aus der Kapazität von Strategiebildung und strategischer Steuerung besteht, bleibt auch hier gültig.²¹⁵ Allerdings erhöht sich die Heterogenität im Strategiebildungsprozess, durch die konsensorientierte Strategiebildung, die alle relevanten Kollektivakteure der OÖ- Verkehrspolitik inkludiert. Im Gesamtverkehrskonzept findet sich indirekt der Verweis auf Strategiefähigkeit, als mehrmals auf die eingeschränkten Handlungsspielräume des Landes Oberösterreich hingewiesen wird und die Kompetenzaufteilung thematisiert wird. Die Kompetenzverteilung konnte im Zusammenhang mit Strategiefähigkeit sowohl auf Regierungsebene durch die thematisierte Aufteilung der Verkehrsagenden in zwei Ressorts dargestellt werden. Als auch auf staatlicher Ebene spielt Strategiefähigkeit in der Verkehrspolitik eine Rolle, wie durch die geteilten Zuständigkeiten zwischen den Gebietskörperschaften klar wird. Das betrifft die unterschiedlichsten Ebenen, ob es nun die Raumordnung zwischen Land und Gemeinden ist oder die Organisation und Finanzierung des ÖPNV zwischen Bund und Ländern oder aber ob es die Rahmengesetzgebung der EU Ebene ist, die Auswirkungen auf Strategiefähigkeit von Bund und Ländern hat. Wie unter anderem am Beispiel des Prinzips des „Freien Warenverkehrs“ klar

²¹² Gesamtverkehrskonzept Oberösterreich 2008, 57

²¹³ Vgl. Tils 2005, 239

²¹⁴ Vgl. Tils 2005, 250ff

²¹⁵ Raschke/Tils 2007, 273

geworden ist. Der Erkenntnis, nur über eingeschränkte Strategiefähigkeit zu verfügen, steht auch der Wille zur Erhöhung dieser gegenüber, durch Positionierungen für Aufgabenreformen wie sie im GVK 08 thematisiert wurden. Aber die eingeschränkte Strategiefähigkeit wird auch als Ausrede benutzt, um klare und eventuell unpopuläre Positionen, die nicht konsensfähig sind, zu vermeiden.

5.2.3.4 Strategieziele

„Strategische Ziele sind Bestandteil jeder Strategie. Sie zeigen an, in welche Richtung der Strategie die Entwicklung treiben will.“²¹⁶ Die Zieldefinitionen des Gesamtverkehrskonzepts wurden in ihren einzelnen Zusammenhängen bereits diskutiert. Für die strategische Evaluierung ist daher die Kategorisierung und Operationalisierung in Bezug auf die Verankerung der Verantwortlichkeit der einzelnen Akteure von Interesse.²¹⁷ Das heißt, im Zentrum stehen die Fragen: Welcher (Kollektiv-) Akteur ist für die Erreichung welcher Ziele verantwortlich? Welche Kategorisierung der Ziele wurde in der Strategie festgeschrieben und wie ist die Umsetzung dieser Ziele definiert? Die Kategorisierung von Zielen im GVK 08, kann dabei in das Meta-Ziel einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung und in darunter liegende Sub-Zielsysteme eingeteilt werden. Bei den Subzielsystemen kann auf die vorangegangene analytische Rekonstruktion der Ziele und Indikatoren verwiesen werden.

Im Bereich der Operationalisierung der strategischen Ziele handelt es sich um das Maßnahmenpaket, dass zur Zielerreichung der einzelnen Subziele im Gesamtverkehrskonzept festgeschrieben wurde. Manche Maßnahmen sind dabei aus der Policy Perspektive erfolgversprechender als andere. Aus der strategischen Perspektive ist bei der Operationalisierung interessant, dass die Autoren des GVK 08 explizit Zielkonflikte als blockierende Elemente im Politikfeld ansprechen. Der Rückzug auf Zielkonflikte wurde schon kritisiert, diese Kritik bezog sich dabei aber auf die Policy Ebene. Die offenkundige Existenz von Zielkonflikten weist aber implizit auf die Politics Dimension hin, die so im GVK 08 nicht thematisiert wird. Zielkonflikte auf der Policy-Ebene sind durch klare Prioritäten und Ziel- Hierarchien auflösbar. Der Politics-Ebene hingegen sind Zielkonflikte immanent, denn der Parteienwettbewerb lebt von der Unterscheidbarkeit der politischen Angebote, also auch von divergierenden Zielen der Parteien. Hinzu kommen noch divergierende (Partikular-) Interessen von Kollektivakteuren.

Im Zusammenhang mit einer verkehrspolitischen Strategie, vertritt zB. die Interessensvertretung Wirtschaftskammer jene Ziele, die für die interne Stabilität als Kollektivakteur das größte Gewicht haben. Insofern verhält sich die Wirtschaftskammer auf der Politics-Ebene auch rational, wenn sie die Interessen der Bau- und Transportwirtschaft und der Autohändler und Werkstätten im Strategiebildungsprozess am stärksten gewichtet. Weil diese Interessen innerhalb der WKÖ auf Grund der Mitgliederstruktur am besten organisiert sind. Würde die WKÖ die Gewichtung stärker auf die Gesamtwirtschaftlichen Interessen wie Lebensqualität in Städten als Standortvorteil für hochentwickelte Lebensräume legen, würde sie einen internen Konflikt riskieren, der wiederum die individuellen Machtstrategien der Individualakteure gefährden könnte, was aus dieser Perspektive irrational wäre.

²¹⁶ Tils 2005, 243

²¹⁷ Vgl. Tils 2005, 243ff

8.2.3.5 Strategische Mittel

Bei der Evaluierung der „strategischen Mittel“ des Gesamtverkehrskonzepts kann grundsätzlich zwischen Policy- Mitteln und Politics- Mitteln unterschieden werden.²¹⁸ Die strategischen Mittel der Policy- Dimension sind dabei vor allem die Maßnahmen des GVK's. Eine Kritik an der fehlenden Präzisierung der Maßnahmen bzw. an der fehlenden Priorisierung der Maßnahmen wurde bereits geübt und bezog sich vor allem auf widersprüchliche Zielformulierungen und fehlende Zuordnung der Verantwortung für die Implementierung der Strategiele. Strategische Mittel haben grundsätzlich die Funktion, als Element der Kalkulation (Ziel-Mittel-Umwelt), eine strategische Handlungsalternative, zwischen den formulierten Zielen und der gegebenen politischen Realität, herzustellen. Für das Gesamtverkehrskonzept kann summativ festgestellt werden, dass diese Kalkulation und bewusste Einbindung von „Mitteln“ zur Strategieerreichung außen vorge lassen wurde. Zumindest in der Policy- Dimension „nachhaltige Verkehrspolitik“ wäre eine Einbindung von Mitteln auch unter den gegebenen Umständen der Machtfragmentierung im „Strategiebildungsprozess“ möglich gewesen.

Strategische Politics- Mittel im Zusammenhang mit dem untersuchten Politikfeld können in politikfeldbezogene Politics- Mittel und politikfeldübergreifende Politics- Mittel unterteilt werden.²¹⁹ Die Politics- Dimension als zentraler Baustein von strategischer Politik wird im Gesamtverkehrskonzept, leider so gut wie ignoriert. Dieser Umstand ist sicherlich bis zu einem gewissen Grad auf das Setting des Strategiebildungsprozesses zurück zu führen, also der Inklusion aller Stakeholder. Indirekt wurde dieser Aspekt im Rahmen der Enquete, durch den fragwürdigen Satz von DI Schwammenhöfer (bmvit) thematisiert: „Eine nachhaltige Verkehrspolitik muss Mehrheiten schaffen. Nur etwas, was Mehrheiten schafft und mehrheitsfähig ist, ist nachhaltig.“²²⁰

Dieser Ausspruch nimmt zwar eindeutig Bezug auf die Problematik der Politics Dimension in der Verkehrspolitik, ist aber von der Empirie insofern widerlegt als zahlreiche, wenn nicht alle, umweltpolitischen Maßnahmen zu Beginn nicht mehrheitsfähig waren. Mehrheiten zu erreichen setzt voraus, dass eine Position zuvor eine Minderheitenposition war. Grundsätzlich ist es in der Demokratie natürlich richtig, dass Mehrheiten die Voraussetzung für (strategische) Politik bilden. Im Kontext des Gesamtverkehrskonzepts wird die Mehrheit allerdings vermischt mit dem Konsens, durch die Inklusion aller Stakeholder in der Verkehrspolitik am Strategiebildungsprozess.

Mehrheiten mit Konsens gleichzusetzen, blendet dann aber die grundsätzliche Funktionalität des Politics- Begriffs aus. Im Strategiedokument selbst wird jedenfalls die politikfeldbezogene Politics Perspektive nicht adäquat behandelt, allerdings findet sich durch die Verankerung der „Verträglichkeitsprüfung“ von allen Maßnahmen des Landes OÖ mit dem GVK, ein politikfeldübergreifendes Politics- Mittel. Durch die Einrichtung einer Steuerungsgruppe, die diese „Verträglichkeitsprüfung“ durchführt, hätte für eine konsequente Anwendung der „Verträglichkeitsprüfung“, gesorgt werden können.

²¹⁸ Vgl. Tils 2005, 247ff

²¹⁹ Ebd.

²²⁰ Wortprotokoll: LT-Enquete, 04/2006 S.22

Diese Steuerungsgruppe hätte den Auftrag bekommen können, verkehrsrelevante Auswirkungen aus den Bereichen Förderungen (zB. ÖÖ-Fernpendlerbeihilfe) oder Raumordnung in Bezug auf die Ziele des GVK's zu untersuchen, und den Landtag im Falle einer „Unverträglichkeit“ in Form eines Berichts zu informieren. Dieses Instrument hätte gegen die erwartbaren Widerstände, einen Sicherungsmechanismus auf der Politics- Ebene, bedeuten können. Dennoch muss hier eingeräumt werden, dass durch die Verankerung der Regionalen Verkehrskonzepte auch ein politikfeldbezogenes Politics- Mittel geschaffen wurde, das zumindest in der strategischen Konzeption innovativ war und nach wie vor ist. Wie die finanzielle Absicherung dieser Konzeption besser gelingen hätte können, muss hier offen gelassen werden.

8.2.3.6 Strategische Optionen

„Im Rahmen der Evaluation analysiert das Kriterium strategischer Optionen die innere Verbindung der Voraussetzungen von Strategie (Strategiefähigkeit, strategische Mittel, Kontexte etc.) mit den strategischen Zielen. Das Kriterium strategischer Optionen überprüft also, inwieweit [das Gesamtverkehrskonzept Oberösterreich 2008] zum Ausdruck bringt, von welcher Ausgangslage aus mit welchen Mitteln und auf Basis welcher Kalkulationen sie mit welchen strategischen Optionen meint, die angestrebten Ziele erreichen zu können.“²²¹

Strategische Optionen finden sich im GVK nur insofern wieder, als durch Trendfortschreibungen der Verkehrszunahme, sowohl Ziele als auch Maßnahmen legitimiert werden. Im Sinne der Strategieanalyse entspricht dies jedoch nicht dem Kriterium von Optionen. Dieser Umstand ergibt sich auch aus dem Fehlen von strategischen Kalkulationen, die unter Rücksichtnahme auf Umweltfaktoren und der Auswahl bestimmter Mittel zu gewissen Optionen führen hätten können. Das im Kapitel „8.2.2.5 Analytische Rekonstruktion: Weiterentwicklung“ erwähnte Problem, dass bei Umsetzung anderer Schwerpunktsetzungen, de facto ein anderes Leitbild verfolgt wird, hätte durch das explizite Bilden von Optionen abgefedert werden können. Durch das Bilden von Strategischen Optionen hätten Handlungspfade dargestellt werden können, die eine unterschiedliche Priorisierung verschiedener Maßnahmen mit Konsequenzen versehen hätten. So wäre auch für die Adressaten stärker deutlich geworden, dass eine fortgesetzte Verfolgung von Straßenneubauprojekten mit überdimensionierten Querschnitten langfristige Konsequenzen hat die sich auf die Raumstruktur, die Verkehrsmittelwahl, die Lärmbelastung der Anrainer etc. auswirkt. Diese Auswirkungen hätten auch mit finanziellen Kosten belegt werden können, etwa durch die nachträgliche Errichtung von Lärmschutzbauten, die durch die Querschnitts-Erweiterung einer Straße notwendig geworden sind. Insofern könnte durch die Bildung von strategischen Optionen wie sie hier konzeptualisiert wurden, ein Beitrag zur Rationalisierung von politischen Entscheidungen im Verkehrsbereich ausgehen.

Insbesondere der Strategie des „Sowohl als Auch“ könnte somit ein wirksames Instrument entgegengesetzt werden. Die Diskussion um strategische Optionen bietet insofern auch den idealen Punkt zur Überleitung von der an einem Fallbeispiel angewendeten Politischen Strategieanalyse, zur Entwicklung von strategischen Optionen für den Kollektivakteur Die Grünen Oberösterreich im Rahmen der Potentialanalyse.

²²¹ Tils 2005, 257-258

9. Potentialanalyse für strategische Optionen der Grünen OÖ im Politikfeld Verkehr

Die Potentialanalyse als Kern der Optionenbildung im Strategiebildungsprozess verbindet, wie in der grafischen Darstellung der „Zeitbezüge von Lage und Potential“²²² im „Kapitel 6.3.3 Strategiebildung – Optionen“ dargestellt, Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft. Im Rahmen dieser Diplomarbeit bildet die Potentialanalyse den Abschluss unter das empirische Kapitel, also der Anwendung des Approaches „Politische Strategieanalyse“ an einem konkreten Fallbeispiel. Der Kern des Forschungsinteresses dieser Diplomarbeit lag auf dem bereits untersuchten fertigen Strategiekonzept. Bisher wurde unter Policy-, Politics-, und Polity- Aspekten das Gesamtverkehrskonzept OÖ 2008 als Strategie untersucht, dabei wurde schon Bezug auf die spezifische Perspektive der Grünen OÖ genommen. Durch die Interviews wurde diese Perspektive konkretisiert, vor allem durch das Interview mit einem strategischen Spitzenakteur der Grünen wurde auch die zentrale Beteiligung der Grünen am Erstellungsprozess des Gesamtverkehrskonzepts deutlich. Insofern sind auch vorher schon mit der hier schwerpunktmäßig verfolgten Dimension Konkurrenzpolitik, Überlappungen gegeben. Diese Überlappungen sind methodisch auch durch den Approach gedeckt, weil dort zwar eine Trennung eingeräumt wird, diese Trennung aber nicht als elementarer Bestandteil des Approaches konzipiert ist.²²³

Der Begriff Potentialanalyse macht eine Abgrenzung notwendig, um den Zusammenhang mit dem untersuchten Gesamtverkehrskonzept nicht zu verlieren, aber trotzdem jene offene strategische Gedankenfreiheit ausüben zu können, wie sie von Raschke/Tils für die Potentialanalyse vorgesehen wird.²²⁴ Die Politikwissenschaft hat immer Probleme, wenn es um die Zukunft oder gar um Prognosen der Zukunft geht, auch andere Wissenschaften teilen dieses Problem, wie auch im Rahmen dieser Arbeit an den Verkehrswissenschaften dargestellt werden konnte. Die strategischen Ansätze, die im Rahmen dieser Potentialanalyse vorgenommen werden, beanspruchen also nicht eine Prognosefunktion zu erfüllen. Die Potentialanalyse will vielmehr im eigentlichen Sinne des Begriffs „Potential“ als Möglichkeit und Chance, auf diese Möglichkeiten der Grünen OÖ hinweisen, das Politikfeld Verkehr als Differenzierungsmerkmal im Parteienwettbewerb, zu nutzen. Dieses Potential ist in seiner Negativ- Folie auch mit Risiken behaftet, auch das soll nicht verhehlt werden bzw. können Potential und Risiko auch als gegensätzliches Begriffspaar verstanden werden.

Der Charakter der Potentialanalyse im Rahmen dieser Diplomarbeit beschränkt sich auf die Bildung von eher allgemein gehaltenen Optionen und grenzt sich insofern von konkreten Policy-Maßnahmen ebenso ab, wie von elaborierten Kommunikationskonzepten zur Kampagnenführung. Fixe Bezugspunkte bilden dabei aber das Verkehrskapitel im aktuellen Grundsatzprogramm der Grünen OÖ aus dem Jahr 2009 und das Verkehrskapitel im Regierungsübereinkommen der Grünen mit der ÖVP ebenfalls aus dem Jahr 2009. Der inhaltlich am stärksten ausgeprägte Bezugspunkt für Verkehrspolitik der Grünen OÖ wurde mit dem Gesamtverkehrskonzept OÖ 2008 bereits ausführlich analysiert. In den hier angeführten Programmen ist der verkehrspolitische Bezugspunkt – das Gesamtverkehrskonzept OÖ 2008 –

²²² Vgl. Raschke/Tils 2007, 364

²²³ Vgl. Ebd.

²²⁴ Vgl. Raschke/Tils 2007, 364

die Basis sowohl für Grüne Verkehrspolitik als auch die Basis für die Verkehrspolitik der „schwarz-grünen Koalition“.

Im Koalitionsvertrag, dem sogenannten „Arbeitsübereinkommen Oberösterreich 2009-2015“, zwischen der OÖVP und den Grünen OÖ, wird im ersten Satz auf das Gesamtverkehrskonzept verwiesen, damit steht das GVK auch im Zentrum der koalitionären Verkehrspolitik und somit in der Politics-Dimension von Verkehrspolitik.

„Wir stehen für die konsequente Umsetzung des oberösterreichischen Gesamtverkehrskonzepts. Oberösterreich verfolgt damit eine nachhaltige Verkehrspolitik, die den Ausbau des Industriestandortes absichert, die Umwelt entlastet und die Lebensqualität verbessert. Dadurch können viele Arbeitsplätze gesichert werden. Priorität hat der Ausbau des Öffentlichen Verkehrs (ÖV), sowohl in Ballungsräumen als auch in den ländlichen Regionen sowie eine umfassende Attraktivierung des Radverkehrs im Alltags- und Freizeitverkehr.“²²⁵

Wenn wir noch eine Stufe weiter auf der Politics- Ebene zur Parteipolitik gehen, kommen wir zum Grundsatzprogramm der Grünen OÖ bzw. zum Verkehrskapitel und damit zum ideologischen Kernpunkt Grüner verkehrspolitischer Ziele. Im Grundsatzprogramm wird ebenso explizit auf das Gesamtverkehrskonzept hingewiesen und dieses auch als Erfolg, der bis dorthin ersten Regierungsbeteiligung der Grünen, verbucht:

„Im Februar 2008 wurde in Oberösterreich erstmals ein Gesamtverkehrskonzept beschlossen: es trägt eine klare Grüne Handschrift. Mit dieser großen Initiative für den Klimaschutz werden hunderttausende Tonnen an CO₂ eingespart. Damit wird erstmals in Oberösterreich eine nachhaltige Verkehrspolitik, die den Ausbau des Industriestandortes absichert, die Umwelt massiv entlastet und die Lebensqualität verbessert und viele Arbeitsplätze sichert, verfolgt.“²²⁶

Allerdings muss an dieser Stelle betont werden, dass sich im Parteiprogramm bzw. Grundsatzprogramm doch sehr viel mehr pointiertere Forderungen finden, die den Eingang in das GVK 08 nicht geschafft haben bzw. wo offensichtlich kein Konsens mit den anderen Stakeholdern im „Strategiebildungsprozess“ gefunden werden konnte. So wird im Grundsatzprogramm explizit die Einführung von Umweltzonen, City-Maut und Geschwindigkeitsbeschränkungen gefordert, sowie ein Einschränken des Straßenneubaus, eine Verschiebung der dadurch frei gewordenen Finanzmittel zum Ausbau des ÖV und die Förderung und Ausweitung von Carsharing Angeboten.²²⁷

Wie bereits im Zuge dieser Arbeit und auch aus den hier kurz artikulierten verkehrspolitischen Positionen klar wird, besteht für die Grünen ein erhebliches Differenzierungspotential im Politikfeld Verkehr. Das medial prominenteste Beispiel ist sicherlich das Autobahnprojekt „Linzer Westring A26“, bei dem alle anderen Parteien eine PRO Position einnehmen und die Grünen als einzige politische Kraft auf Bundes- und Landesebene eine CONTRA Position einnehmen. Die Grünen werden dadurch sehr markant als Gegner dieses Projekts

²²⁵ Arbeitsübereinkommen Oberösterreich 2009-2015, 26

²²⁶ Grundsatzprogramm der Grünen OÖ. 2009, 36

²²⁷ Vgl. Grundsatzprogramm der Grünen OÖ. 2009, 41

wahrgenommen, was auch mit vielen Anfeindungen verbunden, ist die durch die scharfe Positionierung entstehen.

Um den Bogen wieder zur Potentialanalyse zu spannen und damit die Brücke zwischen den Zeitbezügen Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft zu schlagen, stellt sich die Frage, wie diese Positionierungen von den Wählerinnen und Wählern wahrgenommen werden. Können für diese Positionen auch Unterstützerkoalitionen geschmiedet werden? Eine klare Datenlage ist zumindest zum sehr prominenten Westringprojekt nicht erkennbar, obwohl eine Vielzahl an Umfragen in Auftrag gegeben wurde, um die jeweilige Position zu untermauern. Wenig überraschendes Ergebnis, je nach Auftraggeber wird die jeweilige Position durch die Datenlage gestützt. Im Dezember 2010 wurden von ÖVP und Grünen bzw. von Bürgerinitiativen gegen den Westring Umfragen in Auftrag gegeben, die Ergebnisse waren in einer Bandbreite von bis zu 70% Befürwortern bei der einen und bis zu 60% Gegnern bei der anderen Umfrage. Die Samples waren bei den verschiedenen Umfragen immer gleich mit 500 Befragten, allerdings war die regionale Verteilung unterschiedlich. Bei der „ÖVP- Umfrage“ wurde im ganzen Landesgebiet gefragt, bei der „Grünen- Umfrage“ wurde nur im Ballungsraum Linz und den angrenzenden Gemeinden gefragt.²²⁸²²⁹²³⁰

Dieser Unterschied lässt den Schluss zu, dass dort wo stärkere Betroffenheit über ein konkretes Bauprojekt herrscht, auch mehr Skepsis zu erwarten ist. Strategische Schlüsse lassen sich daraus allerdings nur sehr bedingt ziehen, denn auch für die Grünen muss gelten, außerhalb des Ballungsraumes Linz am Wählermarkt zu punkten. Die Diskussionen aus dem Jahr 2010 sind auch im Jahr 2011 nach Unterzeichnung der so genannten Westring-Verträge wieder aufgeflammt und bleiben insofern eine Konstante im Differenzierungsspiel der oberösterreichischen Landtagsparteien.²³¹²³² Dies markiert in der Arena „Symbole“²³³ der OÖ-Verkehrspolitik den zentralen Kristallisationspunkt in der öffentlichen Wahrnehmung und spannt dadurch auch den Bogen von Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft wie er in der Potentialanalyse vorgesehen ist.

9.1. Quantitative Potentialanalyse

In Bezug auf den Begriff Potentialanalyse scheint an dieser Stelle auch der Hinweis auf den Begriff des so genannten Wählerpotentials, angemessen. Wie einer Presseaussendung der Grünen OÖ vom 21. Dezember 2011 zu entnehmen war, konnten sich die Grünen laut einer SORA Umfrage in diesem Segment in Oberösterreich seit der letzten Wahl deutlich steigern, wie die Grafik auf der nächsten Seite zeigt. Die von den Grünen in Auftrag gegebene und im Rahmen einer Pressekonferenz gemeinsam mit SORA Geschäftsführer Christoph Hofinger präsentierte Studie wurde im Zeitraum November/Dezember 2011 mit einer Stichprobe von n=500 bei den Oberösterreicherinnen und Oberösterreichern ab 15 Jahren, durchgeführt. Die Umfrage enthält neben der quantitativen „Potentialanalyse“ auch noch eine so genannte Sonntagsfrage und einige gezielte Themenfragen, die hier nicht weiter ausgeführt werden. Bemerkenswert ist die Steigerung der Grünen im Potential, bei gleichzeitigem Stagnieren der anderen Parteien im Segment des

²²⁸ Vgl. OÖN: Zwei Umfragen zum Westring: Zwei Auftraggeber, zwei Ergebnisse (18.11.2010)

²²⁹ Vgl. OÖN: Streit um den Linzer Westring löst einen Umfragen-Wettlauf aus (11.12.2010)

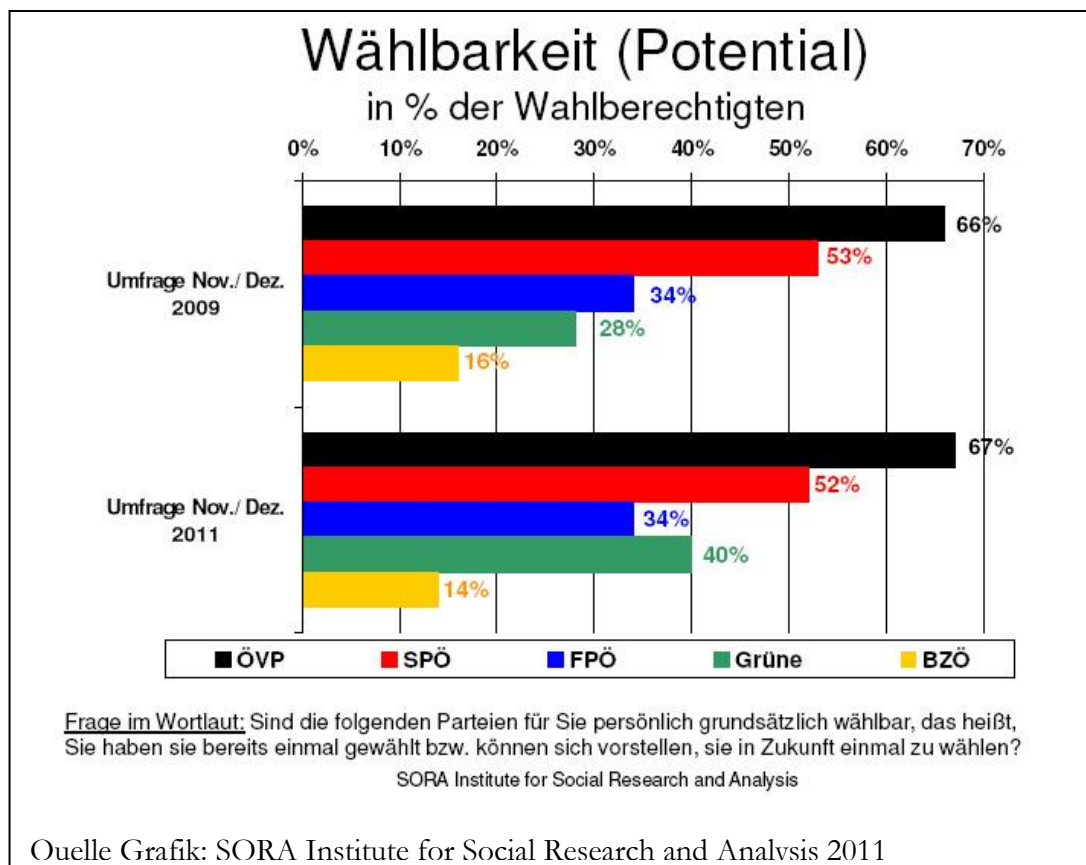
²³⁰ Vgl. OÖN: Grüne Westring-Umfrage: 58 Prozent für Sparversion (13.12.2010)

²³¹ Vgl. ORF-ONLINE: Westring-Vertrag unterzeichnet (16.12.2011)

²³² Vgl. derStandard.at-Online: Grüne sehen "Ausfahrt" aus Westringvertrag in Linz (14.12.2011)

²³³ Vgl. Raschke/Tils 2007, 205ff

Potentials bzw. der „Wählbarkeit“. Aufgrund der Fragestruktur lässt dies eigentlich nur den Schluss zu, dass sich im Jahr 2011 um 12% mehr Befragte vorstellen können, in Zukunft die Grünen zu wählen, als dies noch im Jahr 2009 bei der selben Frage der Fall war.²³⁴



Diese quantitative Methode der „Potentialanalyse“ zielt also auf den Zeitbezug Zukunft. Eine konkrete Ableitung, zumal mit verkehrspolitischem Impetus, für den Bezugsrahmen zu der hier vorliegenden Arbeit lässt sich daraus freilich noch nicht vornehmen. Die wichtigste Erkenntnis für die Optionenbildung hier ist, dass das Vertrauen in die Grünen steigt. Gemessen am grundsätzlich seit Regierungseintritt sehr konstruktiven und pragmatischen Kurs der Grünen in Oberösterreich, kann dies auch als eine Stärkung dieser Positionierung interpretiert werden. Die grundsätzlich wohlgesonnene Stimmung wie sie aus der quantitativen „Potentialanalyse“, ebenso wie aus den sehr guten Sympathiewerten des grünen Spitzenkandidaten Rudi Anschober (zweit beliebtester Politiker hinter LH- Pühringer) hervorgehen, können bisher aber nur sehr eingeschränkt in konkrete Wahlmotive umgemünzt werden.²³⁵ Welche Implikationen sich dabei für das Politikfeld Verkehr in Oberösterreich ergeben können, soll im Folgenden durch die Bildung von drei unterschiedlichen strategischen Optionen gezeigt werden.

Die Voraussetzungen, die Raschke/Tils für den Strategiebildungsprozess vorschlagen, werden hier nicht mehr kontextualisiert: Strategiefähigkeit wird in einem ausreichenden Ausmaß angenommen, die Zielbildung in der Dimension Problempolitik wurde ausführlich diskutiert, in der Dimension Konkurrenzpolitik muss die Zielsetzung auf der Meta- Ebene dem

²³⁴ Vgl. PK-Unterlagen Grüne-OÖ/SORA (21.12.2011)

²³⁵ Ebd.

Stimmenmaximierungsprinzip entsprechen, das in Einklang mit den Policy- Zielen zu bringen ist. Im konkreten Zusammenhang mit den hier entwickelten Optionen, steht das Sub- Zielsystem Differenzierung – Aufmerksamkeit – Policy-Ziele, als „Basis-Kalkül“²³⁶ im Zentrum des Interesses. Die folgenden drei Perspektiven auf strategische Optionen können auf einer dreigliedrigen Skala verortet werden, die zwei Extremwerte und einen Mittelwert ausweisen. Dem Autor ist der dadurch implizierte „Mittelwert- Bias“ bei der Auswahl der Optionen bewusst, Intention dieser Skala ist aber nicht die konkrete Entscheidung für eine der Optionen, sondern die Darstellung des strategischen Handlungsraums. Die hier entwickelten Optionen eignen sich insofern nicht als konkrete Entscheidungsgrundlage für den Kollektivakteur Grüne OÖ, sie verfolgen vielmehr das Ziel der Darstellung der möglichen Rationalisierungseffekte, die durch das Bilden von strategischen Optionen, nach der Methode von Raschke/Tils im Sinne der „Politischen Strategeanalyse“, entstehen können.

9.2 Strategische Optionenbildung

Während „Ziele“ und „Umwelt“ durch die Lageanalyse bereits geklärt wurden, sind hier noch die „Mittel“ zu konkretisieren, um der Strategeanalyse zu entsprechen. „Strategische Mittel sind Handlungsmöglichkeiten, die auf Wegen und Ressourcen beruhen. Prinzipiell können alle Handlungen – unabhängig von Erscheinungsform und Reichweite – zu einem strategischen Mittel werden: [...] Politische Strategieakteure demokratischer Parteiensysteme finden zentrale strategische Mittel in den Objektbereichen von Themen, Personen und Symbolen.“²³⁷ Handlungsmöglichkeiten können also von Stimmverhalten in Landtag und Landesregierung über Forderungen nach neuen verkehrspolitischen Programmen bis hin zur Medienarbeit und Kampagnenführung reichen. Die Ressourcen können dabei von finanziellen Ressourcen für Kampagnen über Machtressourcen innerhalb der Koalition bis zu personellen Ressourcen reichen.²³⁸

9.2.1 Anpassungs-Strategie:

Unter der strategischen Option „Anpassungs-Strategie“ wird hier ein Bündel aus Handlungen verstanden, welches dazu geeignet ist, das Differenzierungspotential weniger stark zu gewichten als die Handlungsmöglichkeit, die Grünen als konsensorientierte, pragmatische und konstruktive Kraft zu positionieren. Eine „Anpassungs-Strategie“ würde dabei weitgehend konfliktvermeidend im Politikfeld vorgehen und daher versuchen strittige Entscheidungen, vor allem über Straßenbauprojekte im Konsens mit den anderen Parteien, zu treffen. Konkret würde das bedeuten, bei geplanten Straßenbauprojekten keinen Widerstand zu leisten und sich der Positionierung der anderen Parteien anzunähern. Kalkül einer solchen Strategie könnte die Hoffnung auf „Belohnung“ durch den Koalitionspartner in anderen Politikfeldern sein, sowie die Bildung eines Images als „andere“ Grüne in Abgrenzung zur Bundespartei. Diese Option könnte also für Beruhigung im oberösterreichischen Kontext sorgen und gleichzeitig zu einer Abgrenzung durch einen provozierten Konflikt mit der Bundespartei führen. Die Policy- Ziele würden dabei allerdings stark ins Hintertreffen geraten, insofern müsste mit einem gewissen Populismus- Vorwurf gerechnet werden. Die Anpassungs-Strategie kann demnach auch als

²³⁶ Vgl. Raschke/Tils 2007, 256ff

²³⁷ Raschke/Tils 2007, 148-149

²³⁸ Vgl. Raschke/Tils 2007, 148ff

„Doppel- Strategie“²³⁹ verstanden werden, weil gleichzeitig Konfliktvermeidung – auf Landesebene – und Konfliktprovokation – auf Parteebene in Beziehung zur Bundespartei, verfolgt werden könnte. Inwieweit das Verfolgen dieser Perspektive „erfolgsorientiert“ ist, müsste in der Sequenz „Entscheidung“ des Strategiebildungsprozesses²⁴⁰ beurteilt werden.

6.2.2 Push-Forward-Strategie

Beim Verfolgen einer „Push-Forward-Strategie“ würde das „Bezugs-Kalkül“²⁴¹ in Bezug zu den Policy- Zielen am stärksten gewichtet. Das strategische Ziel wäre also in der Dimension Problempolitik verankert und würde die maximale Umsetzung der verkehrspolitischen Ziele der Grünen bedeuten. Die „Push-Forward-Strategie“ würde dabei auch einer „Doppel-Strategie“²⁴² entsprechen, weil neben der Erreichung der Policy-Ziele auch die Differenzierungsbildung in der Dimension Konkurrenzpolitik bedient würde. Die Mittel für diese strategische Perspektive erschließen sich über einen breiten Handlungsraum, der sich vor allem aus den, im Rahmen der Lageanalyse entwickelten, Umweltfaktoren ergeben hat. In der Arena Regierung kann unter Bezugnahme auf das Arbeitsübereinkommen und das Leitbild im GVK 08, eine prononcierte verkehrspolitische Linie verfolgt werden, die sich unter Bezugnahme auf die energiepolitische Dimension des Politikfelds Verkehr auch im Zuständigkeitsbereich des grünen Landesrates argumentieren lassen würde. Des Weiteren kann durch regelmäßiges Einfordern der Umsetzung des Arbeitsprogrammes innerhalb der Koalition Druck auf den Koalitionspartner ausgeübt werden. Dieser Druck kann durch konkrete Programmvorschläge – etwa im Bereich Radwegebau – gesucht werden, indem die Vorschläge koordiniert mit Medienarbeit, dem Koalitionspartner unterbreitet werden.

Die „strategischen Mittel“²⁴³ würden hier also ergänzt werden durch „Ressourcen“²⁴⁴, die aus einem Mix von Machtressourcen, Öffentlichkeitsarbeit und gegebenenfalls auch finanzieller Ressourcen für Kampagnen, bestehen. Die Machtressourcen könnten dabei, auch in konstruktiver Weise mit der ÖVP, in einem Abtausch-Prozess eingesetzt werden, indem eine gemeinsame und koordinierte Kommunikationslinie verfolgt wird. Dies könnte sich alleine dadurch äußern, dass gewisse Projekte zB. im Radwegebau als „schwarz-grüne“ Koalitionsprojekte präsentiert werden. Im Abtausch dafür werden auch gewisse eher unproblematische Straßenbauprojekte wie regionale Umfahrungen von den Grünen mitgetragen. Der Vorteil einer „strategischen Kalkulation“²⁴⁵ wie der hier angedachten Perspektive wäre, dass die ÖVP regionale „Bürgermeister-Wünsche“ erfüllen kann und so ihren „Klientelismusanforderungen“ „gerecht“ werden kann, gleichzeitig aber auch ein Image als innovative Kraft für „nachhaltige Mobilität“ aufbauen könnte. Der Vorteil für die Grünen wäre, dass konkrete Projekte, die den Policy-Zielen der Grünen entsprechen, verwirklicht werden können, für welche die Grünen aus eigener Kraft nicht über genug „Machtressourcen“ verfügen. Außerdem könnte so der strategische „Ressourcenmangel“ in der Polity-Dimension, über keine

²³⁹ Vgl. Raschke/Tils 2007, 249ff

²⁴⁰ Vgl. Raschke/Tils 2007, 345

²⁴¹ Vgl. Raschke/Tils 2007, 252

²⁴² Vgl. Raschke/Tils 2007, 249ff

²⁴³ Vgl. Raschke/Tils 2007, 148ff

²⁴⁴ Ebd.

²⁴⁵ Ebd.

eigenen Zuständigkeiten im Bereich Straßenbau/Radwegebau zu verfügen, ausgeglichen werden. So könnten im Sinne einer „Doppel-Strategie“ die strategischen Zielsetzungen in den Bereichen Problem- und Konkurrenzpolitik verfolgt werden. Der Bereich Konkurrenzpolitik würde dabei vor allem durch das Präsentieren „Grüner Erfolge“ operationalisiert werden. Als inhaltliche Ressource würde dabei vor allem das Arbeitsprogramm als Basis und Legitimation dienen, weil dieser „Vertrag“ auch für die ÖVP bindend ist, zumindest kann die Umsetzung des Arbeitsübereinkommens auch öffentlich gefordert werden.

Sollte die ÖVP sich einer Umsetzung des Koalitionsvertrages verweigern, würde dies die Möglichkeit für einen Angriff der Grünen eröffnen, bei dem die Grünen in der relativ angenehmen Lage wären, sich auf den berühmten Ausspruch „pacta sunt servanda“ zurück ziehen zu können. Mit dieser impliziten Angriffsoption ist also auch ein Exit-Szenario verbunden. Das Exit-Szenario wäre die vielbemühte „Rückkehr an den Verhandlungstisch“, um dann ein „gemeinsames“ Verhandlungsergebnis der Koalitionspartner präsentieren zu können. Die „Push-Forward-Strategie“ bietet also sowohl im Bereich der Differenzbildung als auch im Bereich der Policy-Ziele Vorteile für eine erfolgreiche Umsetzung. Diese strategische Option ist insofern auch situationsübergreifend, als das Verhältnis Möglichkeit vs. Risiko einkalkuliert wird, indem ein möglicher Koalitionskonflikt mitgedacht wird und so aufgesetzt wird, dass die Erfolgswahrscheinlichkeit für die Grünen höher ist, als das Risiko zB. durch eine Kündigung der Koalition durch die ÖVP, zu scheitern.

Zusammenfassend kann auf der Meta-Ebene für die Option „Push-Forward“ festgehalten werden, dass die Differenzierung so anzulegen ist, dass das Konfliktpotential – vor allem auch zur ÖVP als dominierende Kraft in OÖ – deutlich wird, auch um dem Vorwurf des „Steigbügelhalters“ als kleinerer Partner etwas entgegensetzen zu können. Gleichzeitig bleibt aber die Möglichkeit der Inklusion der ÖVP in die Strategie bestehen. Die gemeinsame Strategie hängt aber nicht ausschließlich vom „good will“ der ÖVP ab, sondern ist mit einem gewissen Drohpotential verbunden. Dieses Drohpotential muss aber so kalkuliert werden, dass das Risiko eines Koalitionsbruchs nicht höher ist als Chance, die sich durch die strategische Initiative ergeben könnte. In letzter Konsequenz heißt das, dass im Falle einer Konflikteskalation, die bis zum Koalitionsbruch führen könnte, die ÖVP als vertragsbrüchig dargestellt werden kann. Das „Bezugs-Kalkül“ muss daher immer im „Arbeitsübereinkommen“ gesucht werden, auch wenn dadurch letztlich nur Kompromisse im Bereich der Policy-Ziele möglich werden, und keine vollständige Umsetzung der Grünen Positionen verwirklicht werden kann.

9.2.3 Eskalations-Strategie

Die strategische Option einer „Eskalations-Strategie“ bildet, auf der hier konzipierten dreigliedrigen Skala, den anderen Extremwert im Vergleich zur „Anpassungs-Strategie“. Der gesamte strategische Handlungsraum ergibt sich daher aus der Zusammenschau aller drei Optionen und nicht aus der isolierten Betrachtung einer einzelnen Option. Die „Eskalations-Strategie“ folgt der Prämisse einer Maximierung des Differenzierungspotentials und würde folgerichtig vor allem in der „Arena Wahlkampf“²⁴⁶ zur Anwendung kommen. Die Gewichtung von tatsächlich umsetzbaren Policy-Zielen im Verhältnis zur kommunikativen Positionierung der Grünen als „radikale“ Umweltpartei wäre beim Verfolgen dieser Option am anderen Ende des

²⁴⁶ Vgl. Raschke/Tils 2007, 187ff

Handlungsraums zu verorten. „Bezugs-Kalkül“²⁴⁷ dieser Perspektive wäre auf inhaltlicher Ebene das Verkehrskapitel des Grundsatzprogramms der Grünen OÖ. Als „strategisches Mittel“ könnte im Landtag und in der Landesregierung das Stimmverhalten eingesetzt werden, um durch grundsätzliches Ablehnen von zB. Straßenbauprojekten eine scharfe Polarisierung zu erreichen, die jedenfalls zu Aufmerksamkeit führen würde. Außerdem könnte durch Initiativen auf Landtags- und Regierungsebene für Fahrverbote, flächendeckende Geschwindigkeitsbeschränkungen oder für die Einführung einer City-Maut in Linz die Profilbildung vorangetrieben werden.

Diese Initiativen könnten durch das „strategische Mittel“²⁴⁸ der Kampagne ergänzt werden, indem einerseits die gesundheitlichen Belastungen durch den Straßenverkehr dargestellt werden und andererseits die Verquickungen der Straßenbaulobby mit politischen Amtsträgern thematisiert werden. „Basis-Kalkül“ dieser strategischen Perspektive wäre „Angriff und Konflikt“ die im oberösterreichischen Zusammenhang in letzter Konsequenz auch den Bruch der Koalition in Kauf nehmen würde. Im Rahmen einer „Eskalations-Strategie“ könnten unterschiedliche Eskalationsstufen eingezogen werden, die aufsteigend von kleinen Provokationen durch das „Mittel“ der Öffentlichkeitsarbeit über das Einbringen von nicht mit dem Koalitionspartner koordinierten Initiativen bis hin zu Angriffen auf Personen aus dem Umfeld der Bauwirtschaft, reichen könnte. Eine „Eskalations-Strategie“ muss sich aber nicht zwangsläufig direkt auf den Koalitionspartner beziehen. Ausgehend vom Themenbereich des Öffentlichen Verkehrs würde sich auch die SPÖ als Ziel von Angriffen – vor allem im „Objektbereich Personen“ – eignen, zumal die meisten städtischen Verkehrsunternehmen als SP-nahe gelten und dort intensive personelle Verbindungen zur SPÖ bestehen.

Insgesamt muss aber für die Option einer „Eskalations-Strategie“ konstatiert werden, dass in Abwägung des Begriffspaares Chance und Risiko, das den Kern von Potential ausmacht, riskante und tendenziell unkalkulierbare Elemente überwiegen. Beim Verfolgen von eskalierenden Strategien muss diese Konsequenz immer im Bewusstsein bleiben. Eskalation weist daher tendenziell immer auch irrationale Elemente auf, die nie vollständig kalkuliert werden können. Wenn Eskalation verfolgt wird, muss die Arena, in welcher die Strategie greifen soll, sehr bewusst gewählt werden, um den potentiellen Schaden, der für den Strategieakteur selbst entstehen kann, begrenzen zu können. „Erfolgsorientiert“ im Sinne der Strategiedefinition von „situationsübergreifenden Ziel-, Mittel-, Umweltkalkulationen“²⁴⁹ können „Eskalations-Strategien“ folgerichtig nur dann sein, wenn eine sehr präzise Zieldefinition vorliegt und der Handlungsraum klar abgegrenzt ist.

9.3 Bewertung Strategischer Optionen im Rahmen der Potentialanalyse

Wie bereits weiter oben kurz angeführt, sind die einzelnen Perspektiven auf „strategische Optionen“ nicht isoliert zu betrachten, sondern der strategische Handlungsraum im Rahmen der Potentialanalyse ergibt sich aus der Zusammenschau der drei Optionen. Um Rationalisierungseffekte im Strategiebildungsprozess für Kollektivakteure, wie hier für die Grünen OÖ, erreichen zu können, müssen daher auch Optionen erarbeitet werden, die wieder

²⁴⁷ Vgl. Raschke/Tils 2007, 254-256

²⁴⁸ Vgl. Raschke/Tils 2007, 148ff

²⁴⁹ Vgl. Raschke/Tils 2007, 127ff

verworfen werden. Durch das Hilfsmittel der Bildung von Extrempositionen, kann viel stärker auch jener Handlungsraum bewusst gemacht werden, der sonst aus bestimmten Gründen wie zB. Koalitionsrason aber auch Erwartungen der potentiellen Wählerinnen und Wähler, nicht thematisiert wird. Wie bereits erwähnt, wird im Rahmen dieser Arbeit keine Entscheidung über mögliche Optionen vorgeschlagen, insofern bilden die hier formulierten Ansätze für strategische Optionen den Abschluss des Strategiebildungsprozesses²⁵⁰. Die Sequenzen „Entscheidung“ und „Strategie“ müssten vom Kollektivakteur selbst vollzogen werden bzw. bilden den Anschlusspunkt für weiterführende Arbeiten zu diesem Thema.

²⁵⁰ Vgl. Raschke/Tils 2007, 345

10. Conclusio

Die zentrale Frage in dieser Diplomarbeit war jene nach Rationalität und Vernunft, im Allgemeinen und im Besonderen, in der Verkehrspolitik. Deshalb sei auch an dieser Stelle an Schädelbach erinnert, der vor überzogenen Erwartungen an das Konzept der Rationalität warnt, und davon spricht, dass Rationalität in Dimensionen von Rationalität zerfällt²⁵¹.

Im Kontext mit der hier analysierten Verkehrspolitik gilt dies in besonderer Weise, und ist gekennzeichnet durch Problem und Konkurrenz. Um das unverzichtbare Konzept der Rationalität auch für die Bedeutung des Begriffs Strategie zur Verfügung zu haben, wird deshalb in die Politikdimensionen Problem- und Konkurrenzpolitik unterschieden. Rationalität wird somit wieder möglich, zumindest in Bezug auf die jeweilige Dimension. Eine weitere Unterscheidung von verschiedenen Dimensionen der Rationalität sind die „Rationalitätstypen“.

„Strategische Rationalität“ wurde in den Zielen des Gesamtverkehrskonzepts gesucht, und teilweise auch gefunden. Die wichtigste Rationalitäts-Kategorie, im Zusammenhang mit dem Forschungsgegenstand, ist aber jene der „Rationalitätseffekte“, die für die Beantwortung der zentralen Forschungsfrage der Schlüssel, sind. „Rationalitätseffekte“ sind deshalb der Schlüssel, weil dieser Typus den funktionalen Kern von Strategie und auch von „Politischer Strategieanalyse“ ausmacht, so wie sie in dieser Arbeit verstanden wurde. „Schon das Verfolgen strategischer Politik setzt Interaktionsakteure unter Druck, selbst strategisch zu werden und löst damit Rationalisierungsprozesse aus. Das gilt innerhalb wie zwischen Kollektivakteuren. Eine Verbreiterung strategischen Handelns erhöht keineswegs die Erfolgsaussichten jedes einzelnen, dennoch kann man sich einem in Gang gesetztem Rationalisierungsprozess nur durch tendenziell irrationale Argumentationen entziehen.“²⁵²

Insofern kann durch bewusstes strategisches Handeln, das auch einer gewissen Terminologie und Typologie entspricht, ein Prozess in Gang gesetzt werden, der jedenfalls in einer Steigerung der Rationalität mündet. Der Elaborierungsgrad und die Erfolgswahrscheinlichkeit hängen dabei von verschiedenen Faktoren ab, aber es gilt: „Eine“ Strategie ist besser als „keine“.

Rationalität in politischen Entscheidungsprozessen bedeutet also, Bewusstsein über Handlungsmöglichkeiten zu entwickeln und Entscheidungen hinsichtlich ihrer Wirkungen auf alle Politikebenen (Polity, Politics, Policy) zu überprüfen. Das bedeutet, „situationsübergreifendes“ Handeln bzw. Entscheiden ist rational im Sinne der Forschungsfrage. Die am Beginn der Arbeit formulierte These **„Es gibt ein Rationalitätsdilemma für „strategische Politik“ im Politikfeld Verkehr“** lässt sich aus der vorliegenden Konzeption zu Rationalität ableiten und bestätigen. Wenn Rationalität in verschiedene Dimensionen zerfällt, entsteht das Dilemma, dass damit auch verschiedene „Rationalitäten“ entstehen. Diese „Rationalitäten“ können sich aber auch widersprechen, es liegt daher in der Verantwortung der politischen Entscheidungsträger, wie sie die unterschiedlichen Dimensionen bzw. „Rationalitäten“ gewichten. Im Politikfeld Verkehr besteht dieses Dilemma aus der rationalen Erkenntnis, dass der MIV zahlreiche negative Auswirkungen hat, die eine rationale Entscheidung über eine Adressierung des Problems zur Reduzierung der negativen Auswirkungen verlangt.

²⁵¹ Vgl. Raschke/Tils 2010, 378

²⁵² Vgl. Raschke/Tils 2010, 380

Das bedeutet eine Reduktion und Einschränkung des Pkw und Lkw- Verkehrs durch gesetzliche Maßnahmen. Das Dilemma besteht darin, dass die gesetzlichen Maßnahmen auf Grund systemischer Restriktionen, zu Widerstand bei den Adressaten führen, weil sie im Kern auf Verhaltensänderung der Bevölkerung zielen. Daraus ergibt sich, dass es für einen Kollektivakteur Partei in der Dimension Konkurrenzpolitik rational ist, sich über die Erwartungen der eigenen Zielgruppen bewusst zu sein. Dieser Schluss trifft umso mehr zu, als in einem „Party-Government-System“ wie Österreich oder im konkreten Fall Oberösterreich, Parteien letztlich die dominanten Akteure sind. Daher kann dieses Dilemma nur durch die Gewichtung von Problem- und Konkurrenzdimension aufgelöst werden, anderes gesagt durch Leadership und politische Verantwortung. Manfred G. Schmid verortet dieses Problem demokratietheoretisch im „Globalisierungs-Demokratie-Dilemma“, im Strukturproblem der mangelnden Zukunftsverantwortlichkeit der Demokratie und in der Lücke zwischen Angebot und Nachfrage in der Demokratie.²⁵³

„Diese Lücke wird infolge eines hohen und insgesamt offenbar weiter zunehmenden Anspruchsniveaus der Wähler größer. Die Wählerschaft in den Demokratien ist dank insgesamt besserer Informiertheit, längerer Ausbildung und nachlassender Bindung an sozialmoralische Milieus auch in der Politik anspruchsvoller und urteils- und verurteilungsfreudiger [ge]worden. So wie sie als Kunden nach niedrigen Preisen und gutem Service und als Anleger nach hohen Renditen streben, so erwarten die meisten Wähler in der Politik für wenig Einsatz hochwertige politische Leistungen, ferner intelligente, lautere, vertrauenserweckende und für geringen Lohn tätige Politiker und ein möglichst unterhaltsames politisches Spektakel. Nur an letzterem herrscht in den modernen Demokratien kein Mangel, alle anderen Erwartungen werden oft enttäuscht [...]. Daraus entstehen Nachfrage-Angebots-Diskrepanzen, die von Land zu Land und je nach Zeit unterschiedlich groß sind, mittlerweile aber alle Demokratien plagen, auch die besten unter ihnen (Dalton 2004).“²⁵⁴

Die zweite zentrale These dieser Arbeit, **„Es besteht ein Mangel an bewussten, professionell vorbereiteten Strategieentscheidungen im Politikfeld Verkehr in Oberösterreich“** kann aufrecht erhalten werden. Auch wenn durch das Gesamtverkehrskonzept der Versuch unternommen wurde, eine strategische Grundlage für die Verkehrspolitik des Landes Oberösterreich zu schaffen, kann ein Strategiedefizit konstatiert werden. Selbst Landeshauptmann- Stellvertreter Franz Hiesl (ÖVP) hat als zuständiges Regierungsmitglied ein „Informations- und Strategiedefizit“²⁵⁵ in der Verkehrspolitik festgehalten, das nicht in die Zukunft fortgesetzt werden dürfe. Im Rahmen der Evaluierung wurden die verschiedenen strategischen und inhaltlichen Stärken und Schwächen des Gesamtverkehrskonzepts untersucht, ein zentraler Kritikpunkt soll an dieser Stelle noch einmal hervorgehoben werden.

²⁵³ Vgl. Schmid 2010, 113

²⁵⁴ Schmid 2010, 113

²⁵⁵ Vgl. Wortprotokoll: LT-Enquete, 04/2006, 2

Die teilweise ambitionierten Ziele des GVK 08 wurden nicht ausreichend mit strategischen Mitteln belegt. In der Diskussion, im Rahmen der Landtagsenquete, wurde das etwas missverständlich als Fehlen von Maßnahmen kritisiert. Hier würden Instrumente aus der „Politischen Strategieberatung“ einen wesentlichen Beitrag zur Rationalisierung leisten können. Insbesondere das Bilden von „strategischen Einheiten“ in Bezug zu den jeweiligen Zielen einer Teil-Policy könnte Rationalisierungseffekte nach sich ziehen. Es besteht dabei allerdings ein Mangel in der Verbindung von Problemdefinitionen mit Zielen und konkreten „strategischen Mitteln“. So wird zwar zB. die Luftqualität in Ballungsräumen oder die Auswirkungen von CO²-Emissionen auf das globale Klima als Problem definiert, aber diese Probleme werden nicht ausreichend mit Mitteln verbunden, wie und bis wann die daraus abgeleiteten Ziele erreicht werden könnten. Die „strategischen Mittel“ könnten dabei auch in „Optionen“ verpackt werden und zB. konkrete messbare Maßnahmen enthalten, die in Bezug zu den Zielen der „strategischen Einheit“ gesetzt werden und einen unterschiedlichen Grad an Intensität und Wirkung ausweisen. Auf diese Weise wäre der Strategieberatungsprozess auch transparent mit den Adressaten, also der Bevölkerung, kommunizierbar, und würde entsprechende Möglichkeiten zur Profilierung und zum Aufbau von Leadership bieten.

Auch die dritte zentrale These ist durch die Ergebnisse des Forschungsprozesses bestätigt worden. ***„Die Anwendung des Approaches der Politikwissenschaftler Joachim Raschke und Ralf Tils „Politische Strategieberatung“ führt im Sinne von Orientierungswissen, zu einer Erhöhung von Rationalität in politischen Entscheidungsprozessen für „Kollektivakteure.“*** Wie hier dargestellt werden konnte, sind einige Instrumente der „Politischen Strategieberatung“ geradezu prädestiniert, um Rationalitätseffekte in Strategieberatungsprozessen zu begünstigen. Insofern kann der Approach auch für den Kollektivakteur Grüne OÖ, einen Beitrag zur Erhöhung von Rationalität in politischen Entscheidungsprozessen leisten. Voraussetzung für eine erfolgreiche Anwendung des Approaches auch in der Praxis ist allerdings, „Zielgewissheit“ über den Strategieberatungsprozess selbst, zu erlangen. Wenn Mängel am Beginn des Prozesses bei den Zielen bestehen, hat dies erhebliche Auswirkungen auf die Erfolgswahrscheinlichkeit einer Strategie. Um diese „Zielgewissheit“ erreichen zu können, ist eine Beschäftigung mit den Grundbegriffen und Funktionsweisen des Modells „Politische Strategieberatung“ hilfreich.

Abschließend kann festgehalten werden, wie schon der römische Dichter und Philosoph Seneca wusste, nur ambitionierte Ziele führen zum Erfolg. Wenn Ziele von der Politik auch mit Optionen zur Zielerreichung verbunden werden und die Spitzenakteure erklären, warum sie sich für diese und gegen jene Option entschieden haben, dann kann man vielleicht auch die Lücke zwischen Erwartungen und Erfahrungen der Bevölkerung wieder ein wenig schließen, und so für mehr Rationalität im besten Sinne sorgen.

11. Literaturverzeichnis:

Bandelow, Nils C./Kundolf, Stefan (2011). Verkehrspolitische Entscheidungen aus Sicht der Politikwissenschaft. In: Verkehrspolitik. Eine interdisziplinäre Einführung. (2011) Schwedes, Oliver (Hg.) Wiesbaden

Bendel, Petra (2004). Parteiendemokratie. In: Lexikon der Politikwissenschaft. (2004) Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hg.) München

von Beyme, Klaus (2007). Verkehrspolitik als Feld der Staatstätigkeit. In: Handbuch der Verkehrspolitik. (2007) Schöller, Oliver/Weert, Canzler/Knie Andreas (Hg.) Wiesbaden

Braun, Dietmar (1999). Theorien rationalen Handelns in der Politikwissenschaft. Eine kritische Einführung. Opladen

Braun, Dietmar (2002). Handlungstheorien. In: Lexikon der Politikwissenschaft. (2002) Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hg.) München

Busch, Andreas (2004). Verkehrspolitik. In: Lexikon der Politikwissenschaft. (2004) Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hg.) München

Fallend, Franz (2006). Bund-Länder-Beziehungen. In: Politik in Österreich. Das Handbuch. (2006) Dachs, Herbert/Gerlich, Peter/Gottweis, Herbert/Kramer, Helmut/Lauber, Volkmar/Müller, Wolfgang C./Talos, Emmerich (Hg.) Wien

ITF/OECD International Transport Forum (2008) Forum Höhepunkte 2008. Verkehr und Energie. Die Herausforderungen des Klimawandels. Paris

Hänsch, Klaus (2002). Anmerkungen zur Strategiefähigkeit in der Politik. In: Jenseits des Regierungsalltags. Strategiefähigkeit in der Politik. (2002) Nullmeier, Frank/Saretzki, Thomas (Hg.) Frankfurt/Main

Held, Martin (2007). Nachhaltige Mobilität. In: Handbuch Verkehrspolitik. (2007) Schöller, Oliver/Canzler, Weert/Knie, Andreas (Hg.) Wiesbaden

Katz, Richard (1986). Party Government: A Rationalistic Conception. In: Visions and Realities of Party Government. (1986) Castles, Francis G./Wildenmann, Rudolf (Hg.) Berlin

Klöti, Ulrich (2002). Entscheidungstheorie. In: Lexikon der Politikwissenschaft (2002) Nohlen, Dieter/Schultz, Rainer-Olaf (Hg.) München

Korte, Karl-Rudolf (2010). Strategie und Regierung. Politikmanagement unter den Bedingungen von Komplexität und Unsicherheit. In: Strategie in der Politikwissenschaft. Konturen eines neuen Forschungsfeldes. (2010) Raschke, Joachim/Ralf, Tils (Hg.) Wiesbaden

Kuckartz, Udo/Rädiker, Stefan (2009). Evaluationsstudien. In: Methoden der Politikwissenschaft (2009) Westle, Bettina (Hg.) Baden-Baden

Marko, Joseph/Poier, Klaus (2006). Die Verfassungssysteme der Bundesländer: Institutionen und Verfahren repräsentativer und direkter Demokratie. In: Politik in Österreich. Das Handbuch. (2006) Dachs, Herbert/Gerlich, Peter/Gottweis, Herbert/Kramer, Helmut/Lauber, Volkmar/Müller, Wolfgang C./Talos, Emmerich (Hg.) Wien

Nohlen, Dieter (2004). Nachhaltigkeit. In: Lexikon der Politikwissenschaft (2004) Nohlen, Dieter/Schultz, Rainer-Olaf (Hg.) München

Schmid, Manfred G. (2010). Strategie aus der Perspektive moderner empirischer Demokratietheorie. In: Strategie in der Politikwissenschaft. Konturen eines neuen Forschungsfelds (2010) Raschke, Joachim/Tils, Ralf (Hg.) Wiesbaden

Schöller, Oliver/Weert, Canzler/Knie Andreas (Hg.) (2007). Handbuch Verkehrspolitik. Wiesbaden

Schubert, Klaus (2002). Akteur. In: Lexikon der Politikwissenschaft (2002) Nohlen, Dieter/Schultz, Rainer-Olaf (Hg.) München

Raschke, Joachim/Tils, Ralf (2007). Politische Strategie. Eine Grundlegung. Wiesbaden

Raschke, Joachim/Tils, Ralf (2010). Positionen einer politischen Strategieberatung. In: Strategien in der Politikwissenschaft. Konturen eines neuen Forschungsfelds. (2010) Raschke, Joachim/Tils, Ralf (Hg.) Wiesbaden

Ronellenfitsch, Michael (2000). Ist Mobilität ein Grundbedürfnis? Langsam ist nicht beautiful. In ZEIT Punkte – Das Magazin zu Themen der Zeit Nr. 3/2000 Hamburg

Schubert, Klaus (2004). Polity. In: Lexikon der Politikwissenschaft (2004) Nohlen, Dieter/Schultz, Rainer-Olaf (Hg.) München

Schubert², Klaus (2004). Politics. In: Lexikon der Politikwissenschaft (2004) Nohlen, Dieter/Schultz, Rainer-Olaf (Hg.) München

Schultze, Rainer-Olaf (2002). Mobilität. In: Lexikon der Politikwissenschaft (2002) Nohlen, Dieter/Schultz, Rainer-Olaf (Hg.) München

Schultze, Rainer-Olaf (2004). Objektivität. In: Lexikon der Politikwissenschaft (2004) Nohlen, Dieter/Schultz, Rainer-Olaf (Hg.) München

VCÖ- Schriftenreihe (2010). „Mobilität mit Zukunft“ 3/2010. Energiewende – Schlüsselfaktor Verkehr. Wien

VCÖ- Schriftenreihe (2009). „Mobilität mit Zukunft“ 3/2009. Multimodale Mobilität als Chance. Wien

VCÖ- Schriftenreihe (2011). „Mobilität mit Zukunft“ 3/2011. Infrastrukturen für eine nachhaltige Mobilität. Wien

VCÖ- Schriftenreihe (2011). „Mobilität mit Zukunft“ 4/2011. Erfolgreicher Öffentlicher Verkehr. Wien

Weber, Max (1980). Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie. Tübingen

Weiß, Ulrich (2004). Rationalismus/Rationalität. In: Lexikon der Politikwissenschaft. (2004) Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hg.) München

Westle, Bettina (2009). Teilstrukturierte und offene Befragungsformen. In: Methoden der Politikwissenschaft (2009) Westle, Bettina (Hg.) Baden-Baden

Wiesendahl, Elmar (2010). Rationalitätsgrenzen politischer Strategie. In: Strategien in der Politikwissenschaft. Konturen eines neuen Forschungsfelds. (2010) Raschke, Joachim/Tils, Ralf (Hg.) Wiesbaden

Zitiert IN:

Zitiert in: Bandelow, Nils C./Kundolf, Stefan (2011), 166:
Kingdon, John W. (2003). Agendas, Alternatives, and Public Policies. New York

Zitiert in: Bandelow, Nils C./Kundolf, Stefan (2011), 166:
Rüb, Friedbert W. (2009). Multiple-Streams- Ansatz. Grundlagen, Probleme und Kritik. In: Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0. (2009) Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hg.) München

Zitiert in: Fallend, Franz (2006), 1028:
Adamovich, Ludwig/Funk, Bernd-Christian/Holzinger, Gerhart (1998). Österreichisches Staatsrecht Bd. 2 Staatliche Organisation, Wien 186-189

Zitiert in: Schmid, Manfred G. (2010), 113:
Dalton, Russel J. (2004) Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion in Political Support in Advanced Industrial Democracies. Odford

Zitiert in: Wiesendahl (2010), 34ff:

Dörner, Dietrich (2006). Die Logik des Misslingens. Strategisches Denken in komplexen Situationen. Reinbeck

Zitiert in: Wiesendahl 2010, 32:

Monroe, Kristen Reuwick (1991). The Theory of Rational Action: What Is It? How Useful Is It for Political Science, in: Crotty Willia (ed.), Political Science. Looking to the Future, Vol.1: The Theory and Practice of Political Science, Evanston: Northwestern University Press, 77.98

Zitiert in: Wiesendahl 2010, 33:

Simon, Herbert A. (1981) Entscheidungsverhalten in Organisationen. Landsberg am Lech

Onlinequellen:

Arbeitsübereinkommen: Oberösterreich 2009-2015. (23.10.2009)

http://ooe.gruene.at/fileadmin/oberoesterreich/benutzerinnen/downloads/091023_VP-G-Arbeitsuebereinkommen_OOE_2009-2015.pdf

Brundtland-Report: (04.08.1987)

Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N87/184/67/IMG/N8718467.pdf?OpenElement>

Deutsche Gesellschaft für Evaluation eV. (DeGEval) (Juni 2008) Standards für Evaluation

<http://www.alt.degeval.de/calimero/tools/proxy.php?id=19074>

Landtags- Enquete: Wortprotokoll. „Gesamtverkehrskonzept für Oberösterreich“ am 27.April 2006, Landhaus – Steinerner Saal. Linz

http://www.land-oberoesterreich.gv.at/cps/rde/xbcr/SID-905864E0-2504207E/ooe/wortprotokoll_enquete_gesamtverkehrskonzept_2006.pdf

Gesamtverkehrskonzept Oberösterreich 2005

<http://www1.land-oberoesterreich.gv.at/lgtbeilagen/blgttexte/20050678a.pdf>

Grundsatzprogramm der Grünen OÖ. Beschlossen von der Landesversammlung am 21.03.2009

http://ooe.gruene.at/fileadmin/oberoesterreich/benutzerinnen/downloads/gruene_ooe_grundsatzprogramm2009_web.pdf

Habermas, Jürgen (11.12.2004) In: Neue Züricher Zeitung

Öffentlicher Raum und politische Öffentlichkeit

<http://www.nzz.ch/2004/12/11/li/article9Z0Q0.html>

OÖN: Zwei Umfragen zum Westring: Zwei Auftraggeber, zwei Ergebnisse (18.11.2010)
<http://www.nachrichten.at/oberoesterreich/art4,507473>

OÖN: Streit um den Linzer Westring löst einen Umfragen-Wettlauf aus (11.12.2010)
<http://www.nachrichten.at/nachrichten/politik/landespolitik/art383,519494>

OÖN: Grüne Westring-Umfrage: 58 Prozent für Sparversion (13.12.2010)
<http://www.nachrichten.at/nachrichten/politik/landespolitik/art383,520439>

ORF-ONLINE: Westring-Vertrag unterzeichnet (16.12.2011)
<http://oeo.orf.at/news/stories/2513480/>

derStandard.at-Online: Grüne sehen "Ausfahrt" aus Westringvertrag in Linz (14.12.2011)
<http://derstandard.at/1323223064018/Kostenexplosion-Grueene-sehen-Ausfahrt-aus-Westringvertrag-in-Linz>

PK-Unterlagen Grüne-OÖ/SORA (21.12.2011)
„Grüne Jahresbilanz 2011 – Politische Bilanz und Präsentation der Ergebnisse der politikwissenschaftlichen Analyse der Lage der OÖ. Landespolitik durch das Sora-Institut“
<http://oeo.gruene.at/erfolge/artikel/lesen/77548/>

Seneca, Lucius Annaeus. Epistulae morales ad Lucilium, VIII, LXXI, 3
http://de.wikiquote.org/wiki/Seneca_d.J.

Steinbrück, Peer (01.12.2008) In: Der Spiegel 49/2008
Ich gehorche der Vernunft
<http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-62332800.html>

Definition: Strategieberatung (20.12.2011)
<http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/17888/strategieberatung-v9.html>

12. Abstract:

„Politische Strategieberleanalyse“ als Methode zur Erhöhung von Rationalität in politischen Entscheidungsprozessen, am Beispiel des Gesamtverkehrskonzepts Oberösterreich 2008 aus Perspektive der Grünen OÖ, ist ein Beitrag zum relativ jungen Forschungsfeld „Politische Strategieforschung“. Empirische Politikwissenschaft steht immer in einem Spannungsverhältnis zwischen der Produktion von Erklärungs- und Orientierungswissen.²⁵⁶ In diesem Spannungsverhältnis befindet sich auch der hier verfolgte Ansatz der „Politischen Strategieberleanalyse“. Das Anwendungsfeld für den Approach ist dabei von der Perspektive eines Kollektivakteurs geprägt und verfolgt insofern die wissenschaftliche „Strategie“, ein Scharnier zwischen Theorie und Praxis zu bilden.²⁵⁷

Im Zentrum des Forschungsinteresses steht dabei die Frage nach Rationalität in der Politik. Das Bedürfnis nach Rationalität in der Politik äußert sich auch im Phänomen der immer stärker werdenden Politikverdrossenheit, das jüngst auch mit dem Begriff des „Wutbürgers“ ein neues Label bekommen hat. Das Bedürfnis nach sachlich oder auch politisch nachvollziehbaren Entscheidungen der Politik, in einer immer komplexer werdenden Gesellschaft, wird hier gleichgesetzt mit einem Rationalitätsbedürfnis. Das Konzept der Rationalität orientiert sich dabei an der These von Herbert Schnädelbach, der meint, dass Rationalität als integrale Vernunft nicht existiert und lediglich in Dimensionen von Rationalität zerfällt.²⁵⁸ In dieser Diplomarbeit wird diese These insofern berücksichtigt, als politische Strategie in die Dimension von Problem- und Konkurrenzpolitik unterteilt wird.

Die Arbeit gliedert sich deshalb in zwei Hauptabschnitte, wobei sich der erste Teil mit der Konzeptualisierung des Approachs „Politische Strategieberleanalyse“ nach Raschke/Tils (2007) beschäftigt. Der zweite – empirische – Teil, untersucht das Politikfeld Verkehr in Oberösterreich am Beispiel des Gesamtverkehrskonzepts Oberösterreich 2008 als verkehrspolitische Strategie des Landes Oberösterreich. Dabei wird insbesondere die strategische Zielsetzung einer „nachhaltigen Verkehrspolitik“²⁵⁹ in Oberösterreich untersucht. In diesem Zusammenhang wird daher der Frage nachgegangen, inwiefern die Anwendung des Approachs zu einer Erhöhung von Rationalität in verkehrspolitischen Entscheidungen führen kann. Rationalität in politischen Entscheidungsprozessen bedeutet, Bewusstsein über Handlungsmöglichkeiten zu entwickeln und Entscheidungen hinsichtlich ihrer Wirkungen auf alle Politikebenen (Polity, Politics, Policy) zu überprüfen.

Insofern kann durch bewusstes strategisches Handeln, das auch einer gewissen Terminologie und Typologie entspricht, ein Prozess in Gang gesetzt werden, der jedenfalls in einer Steigerung der Rationalität mündet. Der Elaborierungsgrad und die Erfolgswahrscheinlichkeit hängen dabei von verschiedenen Faktoren ab, die in dieser Diplomarbeit ausgeführt werden, aber grundsätzlich gilt: „Eine“ Strategie ist besser als „keine“.

²⁵⁶ Vgl. Raschke/Tils 2007, 35

²⁵⁷ Vgl. Raschke/Tils 2010, 382

²⁵⁸ Vgl. Raschke/Tils 2010, 378

²⁵⁹ Vgl. Held 2007, 870ff

Lebenslauf

Stefan Hauer

Geburtsdatum: 02.03.1982

Geburtsort: Linz

Ausbildung

WS-2003 – WS-2011	Studium der Politikwissenschaft an der Universität Wien
1997 – 2003	Höhere Lehranstalt f. Tourismus u. Freizeitwirtschaft Bad Leonfelden
1993 – 1997	ÜHS der Pädagogischen Akademie der Diözese Linz
1989 – 1993	ÜVS der Pädagogischen Akademie der Diözese Linz

Berufserfahrung

09/2011 –	Politischer Referent im Landtagsklub der Grünen Oberösterreich
10/2010 – 06/2011	Zivildienst beim VCÖ- Verkehrsclub Österreich, als Assistent der VCÖ- Kommunikation, Corporate Fundraising
05/2009 – 03/2010	Mitarbeit bei Konzeption, Gestaltung, Organisation des Online-Wahlkampfes der Grünen Oberösterreich im Zuge der LTW-09; sowie Betreuung des Social- Media- Bereichs bis März 2010.
04/2008 – 08/2008	Boat-Captain auf der Volvo Open 60 Rennyacht “Nova One“ für die Firma Andreas Hanakamp GmbH
08/2008 – 09/2008	Ferialarbeiter bei der Fa. Mayrhofer
09/2007 – 09/2007	bzw. Kwizda- Pharmazeutika Linz, als
07/2006 – 09/2006	Kraftfahrer im Vertrieb für Apotheken
08/2005 – 09/2005	und niedergelassene Ärzte
07/2004 – 08/2004	
07/2003 – 07/2003	Hilfsarbeiter im DHL-Logistikzentrum Linz Franzosenhausweg
07/2000 – 07/2000	Ferialpraktikum: Koch/Kellner im
07/1999 – 08/1999	Seehotel Weyregg am Attersee

Wien, Jänner 2012

Danksagung

Abschließend möchte ich einigen Personen danken ohne deren Unterstützung der Abschluss dieser Diplomarbeit nicht möglich gewesen wäre. Ich danke emr. Univ. Prof. Dr. Peter Gerlich der sich bereit erklärt hat meine Diplomarbeit zu betreuen. In einer Zeit der knappen Universitäts-Budgets und personellen Ausdünnung an den Instituten kann dieser Verdienst gar nicht genug gewürdigt werden. Ich bedanke mich außerdem bei meinen Interview- und Gesprächspartnern für die Zeit und Expertise, die sie für meine Diplomarbeit zur Verfügung gestellt haben. Ich danke meinem Arbeitgeber, ohne dessen großzügiges Gewähren von Urlaubszeiten diese Diplomarbeit niemals fertiggestellt worden wäre. Ganz besonders danken möchte ich meinen Eltern Maria und Wolfgang für deren Geduld und Vertrauen in mich, das mir den Abschluss meines Studiums ermöglichte. Danke für die Unterstützung all die Jahre! Mein Studium, ebenso wie meine Diplomarbeit, verdanke ich zu großen Stücken meiner Partnerin Claudia. Ich danke Dir nicht nur für all die Stunden, die du mit dem Lektorat meiner Diplomarbeit verbracht hast, ich danke dir vor allem dafür, dass du an meiner Seite für Zuversicht, Zielstrebigkeit und Geborgenheit gesorgt hast. Danke!

Wien, Jänner 2012